



Strasbourg, le 16 juillet 2008

MONEYVAL (2008) 21 Résumé

COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS **(CDPC)**

COMITÉ D'EXPERTS **SUR L'ÉVALUATION DES MESURES CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX** **ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME** **(MONEYVAL)**

TROISIÈME RAPPORT D'ÉVALUATION ***sur « l'ex-République yougoslave de Macédoine »***

RÉSUMÉ¹

Mémoire
préparé par le Secrétariat
Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques

¹ Adopté par le Comité MONEYVAL lors de sa 27^{ème} réunion plénière (Strasbourg, 7 – 11 juillet 2008).

Tous droits réservés. Sauf mention contraire, la reproduction d'extraits est autorisée, à condition que la source soit mentionnée. Aucun extrait de cette publication ne peut, à des fins commerciales, être traduit, reproduit ou transmis, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, électronique (CD-Rom, Internet, etc.) ou mécanique (y compris la photocopie, l'enregistrement et 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 dgl.moneyval@coe.int).

RÉSUMÉ

1. Informations générales

1. Le présent rapport récapitule les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LAB/CFT) mises en œuvre dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » au moment de la troisième visite sur place, du 25 au 31 mars 2007, ou juste après. Il décrit et analyse ces mesures, en formulant des recommandations sur les moyens de renforcer certains aspects du système. Il évalue par ailleurs le niveau de conformité de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » avec les Recommandations 40 + 9 du GAFI.
2. Depuis la deuxième évaluation effectuée en octobre 2002, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » a pris certaines mesures pour améliorer son système LAB/CFT. Elle a, entre autres, adopté plusieurs lois visant à renforcer sa législation en matière de LAB/CFT :
 - (nouvelle) loi sur la prévention du blanchiment de capitaux et les autres produits du crime (OG 46/2004 ; ci-après « loi LAB ») ;
 - loi modifiant le Code pénal (OG 19/2004) ;
 - loi modifiant la loi de procédure pénale (OG 74/2004) ;
 - loi sur les transferts de fonds rapides (OG 77/2003) ;
 - loi modifiant la loi sur le ministère public (OG 38/2004).
3. La nouvelle loi LAB a bénéficié, entre autres, des améliorations suivantes :
 - elle donne une définition des termes de base (tels que produits du crime, biens, institution financière, entité, client, blanchiment de capitaux et financement du terrorisme) ;
 - elle définit l'ensemble des attributions de la Cellule de renseignements financiers (CRF) ;
 - elle tente de réduire l'utilisation des liquidités en interdisant les paiements en liquide de plus de 15.000 EUR (les transactions supérieures à ce montant ne peuvent être réalisées que par le biais d'une institution financière autorisée à effectuer des opérations de paiement) ;
 - elle permet à la CRF d'appliquer des mesures provisoires.
4. En 2005, une stratégie nationale de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (2005 – 2008) a été adoptée. Elle a servi de base à la mise en place d'un Conseil de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ce dernier, qui se réunit régulièrement, est tenu de soumettre au gouvernement un rapport sur ses opérations, au moins une fois par an, ainsi que des propositions et des initiatives visant à l'amélioration du système de prévention du blanchiment de capitaux.
5. Concernant la situation du blanchiment de capitaux, les autorités considèrent que l'évasion fiscale constitue la principale infraction sous-jacente au blanchiment. S'y ajoutent également la fraude, la contrebande, le fait de défavoriser ou de privilégier des créanciers et la falsification de documents.
6. Comme décrit ci-après aux sections correspondantes, le cadre juridique de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme subit, à certains égards, les effets d'une législation relativement complexe. Qui plus est, la législation n'emploie pas la terminologie technique (par ex. gel, saisie, confiscation) de manière cohérente, ce qui rend son évaluation, mais également son application, très difficile. Il conviendrait de remédier à ce point pour rendre l'application de ladite législation plus aisée et plus compréhensible, tant pour les pouvoirs publics que pour le secteur privé.
7. Les autorités estiment qu'il n'existe actuellement aucun risque de terrorisme interne dans le pays. De ce fait, aucune activité d'investigation n'est menée par la police dans ce domaine ; seules l'Administration pour la sécurité et le contre-espionnage, qui est un département du ministère de l'Intérieur indépendant des Services centraux de police, et la Cellule de renseignements financiers

(organe indépendant, externe au ministère de l'Intérieur) sont chargées de réaliser des observations en la matière. S'agissant des menaces liées au terrorisme international, il semble que les autorités soient peu sensibles au problème du financement du terrorisme ; la CRF n'a, par exemple, reçu aucune DOS relative à d'éventuels actes de financement du terrorisme. Hormis la loi LAB, aucune autre loi préventive n'a trait au financement du terrorisme. Au moment de la visite sur place, l'infraction exclusive de financement du terrorisme n'était pas prévue², etc. Il apparaît donc que les autorités devront renforcer leur action afin de lutter contre le financement du terrorisme de manière satisfaisante.

2. Système juridique et mesures institutionnelles correspondantes

8. Concernant l'incrimination du blanchiment de capitaux, la loi modifiant le Code pénal a introduit une amélioration majeure en établissant la responsabilité pénale pour les personnes morales. Par ailleurs, l'incrimination du blanchiment de capitaux prévoit désormais le blanchiment par négligence, dépassant ainsi les exigences des normes internationales. La loi modificative de 2004 a eu pour principal effet d'élargir l'éventail des infractions sous-jacentes et d'introduire une « approche couvrant tous les types d'infractions », contrairement à l'ancien modèle qui énumérait certaines infractions sous-jacentes (trafic de stupéfiants, trafic d'armes) et faisait référence à « *d'autres actes répréhensibles* » (à savoir, toute infraction pénale). Toutes les catégories d'infractions définies dans le Glossaire des Recommandations du GAFI sont désormais prises en compte.
9. En revanche, il convient de noter que l'art. 273 du Code pénal (infraction de blanchiment de capitaux) présente certaines insuffisances graves par rapport aux exigences des instruments internationaux. D'abord, il semble que la simple possession et l'utilisation de biens blanchis ne soient toujours pas couvertes par l'art. 273 (ce qui avait déjà été mentionné par les équipes d'évaluation du premier et du deuxième cycle). Ensuite, il convient de réexaminer d'urgence la distinction faite entre les infractions, selon qu'elles concernent des capitaux ou d'autres produits, dans la mesure où l'approche d'incrimination différente suivie selon les actes et la structure interne plutôt complexe de l'infraction peuvent entraver la mise en application concrète des dispositions correspondantes.
10. L'application d'un montant seuil pour l'objet du blanchiment de capitaux constitue une autre défaillance majeure de l'infraction de blanchiment. Les activités de blanchiment énumérées aux paragraphes 1 et 2 de l'art. 273 ne constitueraient une infraction de blanchiment de capitaux que si elles sont commises dans le cas de capitaux/biens/objets d'un montant supérieur audit seuil. Ce « seuil » est déterminé en fonction du salaire mensuel moyen ; au moment de la visite sur place, il était de 70.335 MKD (env. 1.150 EUR). L'application du seuil prévu aux paragraphes 1 et 2 de l'art. 273 représente incontestablement une défaillance grave de l'infraction de blanchiment de capitaux. Ni les recommandations pertinentes du GAFI, ni aucune convention internationale ne prévoient une quelconque exception basée sur ce type de seuil qui, en outre, est trop élevé compte tenu de la situation économique générale en « ex-République yougoslave de Macédoine ».
11. La définition de l'objet de l'infraction de blanchiment de capitaux (à savoir, capitaux/autres biens) est en outre imprécise à certains égards, ce qui pourrait également entraver sa mise en œuvre pratique. Par ailleurs, il n'est pas expressément stipulé que l'auto-blanchiment peut être poursuivi pour tous les types d'infractions prévus à l'art. 273 du Code pénal. Il est par conséquent recommandé de rédiger une nouvelle disposition, en s'inspirant clairement de la formulation de la Convention de Strasbourg, afin de remédier à toutes les défaillances constatées.

² Ce problème conceptuel a été résolu dans l'intervalle, suite à l'adoption en 2008 de la loi modifiant le Code pénal, qui a introduit une infraction spécifique de financement du terrorisme.

12. En ce qui concerne les questions d'ordre pratique, les retards présumés dans les affaires de blanchiment de capitaux en instance devant les tribunaux constituent une défaillance grave et réduisent considérablement l'efficacité du cadre juridique en matière de LAB. Depuis que le blanchiment de capitaux a été défini comme une infraction spécifique en 1996 et jusqu'au moment de la visite sur place, seule une affaire (une personne condamnée) a abouti à une condamnation pour blanchiment de capitaux. Ultérieurement à la visite sur place, en 2007, une deuxième affaire a donné lieu à la condamnation de 14 des 21 personnes mises en accusation pour blanchiment de capitaux. Bien que cette condamnation soit une indication positive, le nombre de condamnations et de mises en accusation reste inférieur au niveau qui serait souhaitable par rapport au nombre d'enquêtes ouvertes.
13. Le régime de confiscation et de mesures provisoires en vigueur au moment de la troisième visite sur place a subi d'importantes modifications depuis l'évaluation de deuxième cycle. Toutefois, le résultat voire parfois l'objectif de ces modifications ne sont pas toujours évidents. L'équipe d'évaluation du troisième cycle partage l'opinion des évaluateurs du cycle précédent, selon laquelle le cadre juridique actuellement en place pour la confiscation et les mesures provisoires semble trop complexe. En effet, ce cadre repose sur des régimes parallèles, tant en droit procédural qu'en droit matériel pénal. En d'autres termes, un ensemble de règles spécifiques est appliqué aux moyens utilisés pour commettre l'infraction et un autre ensemble est appliqué aux produits du crime, etc. En outre, les mesures correspondantes sont formulées de manière imprécise et incohérente, et se recoupent souvent. Hormis ces difficultés techniques, il convient de noter que la confiscation des moyens utilisés pour commettre l'infraction n'est que facultative dans la plupart des cas, y compris dans les affaires de blanchiment de capitaux. Par ailleurs, les mesures provisoires ne peuvent être prises sur requête et sans notification préalable que dans certaines situations. Les conditions autorisant la CRF à différer une transaction en vue de mettre en place des mesures provisoires supplémentaires semblent également trop restrictives : la CRF doit, dans un délai maximum de 24 heures, fournir des informations attestant d'un niveau de soupçon extrêmement élevé relativement à la transaction concernée. Le critère du « *soupçon justifié d'infraction pénale de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme* » semble défini de manière trop stricte. Ce constat pourrait expliquer pourquoi, selon les représentants du Service de lutte contre le blanchiment de capitaux (SLBC), des mesures provisoires n'avaient été réellement mises en œuvre que dans 3 affaires au moment de la visite sur place.
14. S'agissant des mesures de gel prévues par les Résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies S/RES/1267(1999) ou S/RES/1373(2001), les évaluateurs ont déterminé qu'elles n'étaient explicitement mises en œuvre dans pratiquement aucune disposition législative en termes de rôles, de responsabilités et de conditions requises. Au cours de la visite sur place, les différentes autorités avaient des opinions divergentes quant à la base juridique qu'il conviendrait d'appliquer, si tant est qu'une telle base puisse exister, pour geler les comptes de personnes inscrites sur les listes. La loi LAB actuelle et le Code de procédure pénale ont été mentionnés, individuellement ou conjointement, mais aucune de ces lois ne s'avère applicable en la matière. Les autorités ont également évoqué la loi sur les mesures restrictives internationales pour satisfaire aux exigences de la RS III. Cependant, la version actuelle de cette loi n'est pas suffisamment complète, dans la mesure où elle n'établit qu'une base juridique essentielle et une autorisation législative pour publier des décrets spécifiques *ad hoc* dans certaines affaires, sans définir de règle détaillée relative aux rôles, aux responsabilités ou aux procédures. Il est par conséquent recommandé aux autorités de mettre en place un ensemble complet de règles détaillées et généralement applicables dans le cadre d'une procédure administrative, en se basant sur le concept déjà défini par la loi sur les mesures restrictives internationales.
15. La Convention des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme a été ratifiée. Le financement du terrorisme n'est pas défini comme une infraction exclusive et la mise en œuvre, dans le cadre du droit matériel pénal, des dispositions pénales de ladite Convention présente toujours de graves défaillances. Néanmoins, l'incrimination *sui generis* de la création d'une organisation terroriste, englobant notamment la mise à disposition de moyens financiers

pour la création et vraisemblablement le maintien en place d'une telle organisation, a constitué une étape importante à cet égard. En revanche, des parties essentielles de l'infraction principale visée à l'article 2 de la Convention contre le financement du terrorisme n'ont pas encore été intégrées au droit interne, telles que la notion de collecte de moyens, de financement de terroristes individuels ou de commission d'un acte terroriste. Etant donné qu'il n'existe pas d'infraction exclusive de financement du terrorisme, les évaluateurs doutent que l'approche de la complicité couvre suffisamment les tentatives et les autres infractions connexes, comme requis par les normes internationales. A ce jour, ces dispositions n'ont jamais été expérimentées devant un tribunal (pas de procédure pénale, ni de mise en accusation ou de condamnation) et aucune enquête n'a jamais été ouverte. Par conséquent, il n'existe aucune jurisprudence ou expérience pratique concernant le champ d'application exact des dispositions actuelles.

16. La CRF, qui opère sous le nom de Service de lutte contre le blanchiment de capitaux (ci-après « SLBC »), est une CRF administrative. Elle a été créée en septembre 2001 en tant qu'organe du ministère des Finances³. Elle ne jouit pas de pouvoirs d'investigation et a pour principale mission de collecter des informations sur les transactions en vue de soumettre des rapports aux services autorisés (bureau du procureur et services répressifs). Régie par la loi LAB, elle joue un rôle central dans le système de lutte contre le blanchiment de capitaux de l'« ex-République yougoslave de Macédoine ». Toutefois, certaines parties de la loi LAB n'ont trait qu'au blanchiment de capitaux ; le SLBC n'est pas clairement et légalement chargé de traiter les questions de financement du terrorisme⁴. En outre, dans la pratique, le rôle du SLBC dans la lutte contre le financement du terrorisme reste très limité.
17. La loi LAB n'impose pas au SLBC d'émettre des lignes directrices. Le SLBC est uniquement tenu de définir une liste des indicateurs qui permettent aux entités soumises au devoir de vigilance d'identifier une opération suspecte. Selon le SLBC, c'est aux autorités de surveillance compétentes qu'il incombe de donner des orientations et de proposer des programmes et des formations spécifiques. Il a toutefois publié, en 2006, un guide de conseils qu'il a envoyé à la majorité des autorités de surveillance (la NBM, le Trésor public, la Commission des valeurs, l'autorité de surveillance des compagnies d'assurance, l'Association du barreau et la Chambre des notaires) afin qu'elles le diffusent au sein des entités qu'elles contrôlent.
18. Le SLBC est membre du Groupe Egmont et partage ses données via le réseau Internet sécurisé EGMONT. Les évaluateurs ont constaté que la CRF ne dispose pas de son propre budget et qu'elle fonctionne comme tout autre département du ministère des Finances. Même si cela ne semble pas poser de problème pour le moment, les évaluateurs sont d'avis qu'un budget séparé permettrait de renforcer l'indépendance de la cellule⁵.
19. Depuis le deuxième rapport d'évaluation MONEYVAL (qui a été adopté en septembre 2003), les effectifs du SLBC ont augmenté, passant de 4 à 11 personnes. Le personnel du SLBC se compose du directeur et de 10 employés répartis en trois unités : l'unité Analytique, l'unité Opérations suspectes et l'unité Développement des systèmes et coopération internationale. Il semblerait toutefois que ces effectifs ne soient pas suffisants pour accomplir les tâches attribuées au SLBC : le nombre de DOS transmises en format papier génère notamment une lourde charge de travail pour le SLBC. Ce manque de ressources pourrait également expliquer pourquoi les entités

³ La nouvelle loi LAB/CFT a rebaptisé la CRF qui opère désormais sous le nom de « Bureau de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme » (BLBCFT). Elle a également érigé la CRF en entité juridique (sans remettre en cause son intégration au sein du ministère des Finances).

⁴ La nouvelle loi LAB/CFT couvre désormais explicitement le « financement du terrorisme » qu'elle définit à l'article 2 alinéa 2).

⁵ La nouvelle loi LAB/CFT aborde désormais explicitement la question du budget de la CRF (article 3, paragraphe 4).

soumises au devoir de vigilance reçoivent, à ce jour, aussi peu d'indications et pourquoi le nombre d'affaires en instance est aussi élevé.

20. Le SLBC conserve dans une base de données toutes les DOS que les banques lui transmettent sous forme électronique. Outre cette base de données, aucune autre base ne peut être consultée hormis des données élémentaires du Trésor public. Le SLBC n'a pas d'accès opportun à une base de données de la police, à un registre pénal ou à un registre judiciaire : dans ces cas il doit soumettre des demandes écrites aux autorités mentionnées. Cela risque de rallonger inutilement le processus de collecte des informations ⁶.
21. La loi LAB fixe la base juridique relative à l'obligation, pour les entités déclarantes, de transmettre une déclaration au SLBC dès lors qu'au moins une des deux conditions suivantes est remplie : a) une transaction suscite un soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ; b) le montant de la transaction ou des transactions liées est supérieur à 15.000 EUR. La déclaration de transactions en vue de légaliser des revenus illicites couvre toutes les infractions devant être considérées comme des infractions sous-jacentes au titre de la Recommandation 1, y compris les questions fiscales, mais à l'exception du financement du terrorisme sous toutes ses formes (qui n'est pas suffisamment couvert par le droit interne).
22. Hormis des banques, aucune autre institution financière n'a déposé de DOS. L'absence totale de DOS en rapport avec le financement du terrorisme suscite des doutes quant à la mise en œuvre effective du système. Par conséquent, il est nécessaire de renforcer les actions d'information auprès des institutions financières, afin de mieux leur expliquer leurs obligations de déclaration en vertu de la loi LAB.

⁶ Depuis le second semestre 2007, le SLBC a mis en place un système permettant de consulter, par l'intermédiaire d'agents de contact, les données du registre pénal, du registre des immatriculations et du registre des données personnelles (dans lequel figurent les noms, les lieux et dates de naissance, les adresses, les numéros de documents d'identité, les nationalités) du ministère de l'Intérieur. Depuis, le SLBC jouit également d'un accès direct (en ligne) au registre central et au registre de la Bourse (qui contient tous les mouvements du marché mais aucun nom).

3. Mesures préventives – Institutions financières

23. C'est dans la Loi sur la LCB que figurent la plupart des dispositions relatives à la prévention en matière de LCB/FT. Conformément à la « Loi sur la Banque nationale de l'ex-République yougoslave de Macédoine »⁷, la Banque nationale macédonienne⁸ (ci-après BNM) est l'autorité de surveillance des banques et des caisses d'épargne. À ce titre, elle a émis ce que l'on appelle des « circulaires de surveillance », notamment, en avril 2005, la circulaire de surveillance n° 7 « *Systèmes bancaires contre le blanchiment de capitaux* », qui contient des recommandations pour la mise en place de systèmes de LCB dans les banques. À noter que cette circulaire n'aborde pas explicitement la lutte contre le financement du terrorisme. L'ensemble de ces circulaires, notamment la circulaire de surveillance n° 7, fait office de lignes directrices (non contraignantes) pour les banques et les caisses d'épargne. Les représentants des banques commerciales avec lesquels les évaluateurs se sont entretenus considèrent que ces circulaires sont des recommandations qu'ils sont tenus de suivre. De leur côté, les représentants des caisses d'épargne ont expliqué qu'ils jugent la circulaire n° 7 « pratiquement obligatoire » et qu'ils l'utilisent en application de la Loi sur la LCB. Cela étant, ces circulaires ne peuvent être assimilées à d'« autres dispositifs exécutoires » au sens de la Méthodologie étant donné qu'elles ne peuvent pas entraîner de sanctions pénales.
24. Il convient de noter que plusieurs éléments clés de la Recommandation n° 5 du GAFI, qui doivent être repris dans les textes législatifs ou réglementaires (et sont marqués d'un astérisque dans la Méthodologie de 2004) ou dans d'autres dispositifs exécutoires, ne figurent pas dans les lois, règlements ou indications exécutoires du pays (cependant, certains de ces éléments sont repris dans la circulaire non contraignante de surveillance n° 7).
25. Le cadre de la LCB/FT de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ne repose pas sur une évaluation des risques. Ni la Loi sur la LCB ni aucun autre règlement ne prévoit de mesures concernant les institutions financières adaptées au degré de risque lié à des catégories spécifiques de clients, de relations d'affaires ou de transactions et produits⁹. Seule la circulaire de surveillance n° 7 (non contraignante et uniquement applicable aux banques et aux caisses d'épargne) intègre des mesures supplémentaires que les banques sont tenues d'appliquer dans certaines situations présentant un risque élevé (notamment dans le cas des personnes politiquement exposées, des banques privées, des correspondants bancaires et des banques électroniques).
26. Les obligations fondamentales de la Loi sur la LCB visent certains aspects :
- de l'identification des clients (articles 7 à 11),
 - de l'archivage (article 20),
 - du suivi de certaines transactions (article 14),
 - du signalement de transactions suspectes (articles 22 à 24),
 - de la confidentialité des informations (article 21),
 - de la mise en place de procédures et d'unités internes pour la surveillance en matière de LCB/FT (articles 5 et 38 à 40).
27. À titre d'observation générale, il convient de noter que plusieurs dispositions de la Loi sur la LCB font référence au blanchiment de capitaux mais pas au financement du terrorisme. Par conséquent, les entités tenues d'appliquer ces dispositions pourraient se méprendre, pensant que leurs obligations concernent exclusivement le blanchissement de capitaux. Il conviendrait donc de

⁷ Voir paragraphe 4 du présent rapport.

⁸ Voir paragraphe 4 du présent rapport.

⁹ La nouvelle Loi sur la LCB/FT prévoit maintenant des mesures de vigilance vis-à-vis de la clientèle – simplifiées ou renforcées – afin d'estimer les divers niveaux de risque.

préciser dans la Loi sur la LCB quelles obligations concernent à la fois la prévention du blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (à moins qu'il ne soit pas possible de faire référence au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme dans une disposition générale qui s'appliquera à l'ensemble de dispositions de façon parfaitement claire).

28. Point faible du système, aucune loi ni aucun règlement n'interdit l'ouverture de comptes anonymes, de comptes numérotés, ni de comptes sous un nom fictif¹⁰. Il est en outre difficile de savoir s'il existe (encore) de tels comptes et quel en est leur nombre.
29. Par ailleurs, la mise en œuvre de la Recommandation n° 5 fait apparaître de nombreuses insuffisances, dont les plus graves figurent ci-dessous :
 - Il n'existe pas d'obligation légale complète qui couvre l'identification des clients effectuant des transactions ponctuelles par virement électronique dans toutes les situations visées par la Note interprétative de la Recommandation spéciale VII.
 - Il n'existe pas d'obligation légale d'identification des clients pour lesquels l'authenticité ou l'exactitude des données d'identification obtenues précédemment est mise en doute par l'institution financière.
 - Il n'existe pas de disposition visant à obliger les institutions financières :
 - o à obtenir des informations sur l'objet et la nature de la relation d'affaires,
 - o à appliquer des mesures de vigilance continue à l'égard des clients,
 - o à appliquer des mesures de vigilance renforcée à l'égard des clients,
 - o à appliquer des mesures de vigilance à l'égard des clients existants.
 - Les documents à utiliser pour les vérifications d'identité ne sont pas suffisamment bien définis.
 - S'agissant des clients qui sont des personnes morales ou des structures juridiques, il n'existe pas de disposition obligeant les institutions financières à vérifier que tout donneur d'ordre est autorisé à agir au nom du client, à identifier cette personne et à vérifier son identité.
 - Aucun texte de loi ne définit le concept de « bénéficiaire économique » comme l'exige la Méthodologie. Les institutions financières ne sont pas tenues de prendre des mesures raisonnables pour vérifier l'identité des bénéficiaires économiques à l'aide des informations ou données pertinentes obtenues auprès de sources fiables.
30. Il n'existe pas d'obligation dans les textes législatifs ou réglementaires concernant les personnes politiquement exposées, ce concept étant par ailleurs largement méconnu de l'ensemble du secteur financier¹¹. En outre, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » n'a pas mis en œuvre de mesures exécutoires de LCB/FT concernant l'établissement de relations transfrontalières de correspondant bancaire¹².
31. Le cadre juridique de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ne prévoit pas de façon approfondie le cas des banques fictives¹³.
32. La Loi sur la LCB n'autorise pas le retrait ou la suspension des licences accordées aux institutions financières en cas de non-respect des obligations fixées par ladite loi. Parmi les lois sectorielles, la Loi sur le système bancaire, la Loi sur les titres et valeurs mobilières et la Loi (modifiée) sur les virements rapides permettent de révoquer une licence dans le cas de violation des obligations relatives à la LCB mais pas des obligations relatives au FT. Les autres lois sectorielles ne

¹⁰ L'article 26 de la nouvelle Loi sur la LCB/FT interdit maintenant explicitement aux banques d'ouvrir et de conserver des comptes anonymes.

¹¹ La nouvelle Loi sur la LCB/FT vise maintenant explicitement les personnes politiquement exposées.

¹² La nouvelle Loi sur la LCB/FT aborde maintenant à l'article 14, paragraphe 3, la question des correspondants bancaires.

¹³ La nouvelle Loi sur la LCB/FT vise maintenant explicitement les banques fictives et interdit leur établissement ou toute relation d'affaires avec elles.

prévoient pas le retrait ni la suspension des licences des institutions financières pour non-respect des obligations relatives à la LCB/FT.

33. Les autorités devront approfondir la question de la surveillance. Actuellement, à l'exception de la BNM et, dans une mesure difficile à déterminer, de la Commission des opérations de bourse (COB), aucune autorité de surveillance désignée n'intègre les questions de LCB/FT dans ses activités de surveillance. Aucune autorité n'a été désignée pour surveiller les opérations des compagnies d'assurance-retraite et les fonds de pension dans le cadre de la LCB/FT¹⁴.
34. Il conviendrait également de modifier le système de sanctions. En cas de violation de la Loi sur la LCB, l'autorité de surveillance compétente doit en effet s'adresser aux tribunaux, procédure visiblement inefficace en pratique ; aucune sanction n'a d'ailleurs été imposée jusqu'à maintenant.
35. Pour ce qui concerne les conditions d'exercice, il convient de noter l'insuffisance de la législation visant à empêcher des délinquants ou leurs complices de détenir une participation significative ou majoritaire, ou d'en être le bénéficiaire économique, ou encore d'occuper une fonction dirigeante dans une banque, une caisse d'épargne, une compagnie d'assurances, une maison de courtage, un service de transfert d'argent ou de valeurs, un bureau de change ou une société de gestion de fonds d'investissement. S'agissant des sociétés émettant des cartes de débit ou de crédit, des compagnies d'assurance-retraite et des fonds de pension, il n'existe aucune législation préventive de cette nature.
36. Il n'existe aucun système spécifique de licence ou d'enregistrement pour les sociétés émettant des cartes de débit ou de crédit, et, partant, il n'existe également aucune condition visant à empêcher des délinquants ou leurs complices de détenir une participation significative ou majoritaire, ou d'en être le bénéficiaire économique, ou encore d'occuper une fonction dirigeante, notamment dans les instances de direction ou d'administration, les conseils, etc. des entités en question.

4. Mesures préventives – Entités et professions non financières désignées

37. À l'instar des institutions financières, les obligations fondamentales s'appliquant aux EPNFD reposent sur la Loi sur la LCB. La couverture des EPNFD dans la Loi sur la LCB est très complète et conforme aux normes internationales ainsi qu'à la Directive de l'Union européenne. Sont concernés, entre autres, les casinos, les auditeurs, les comptables, les conseillers fiscaux, les agents immobiliers, les notaires, les avocats et autres prestataires juridiques, les marchands d'œuvres d'art et les manufacturiers et négociants en pierres et métaux précieux. « L'ex-République yougoslave de Macédoine » a en outre ajouté des catégories non requises par les normes internationales, telles les agences de tourisme et de voyage.
38. Étant donné que les obligations fondamentales relatives aux EPNFD et aux institutions financières reposent sur la même loi (à savoir la Loi sur la LCB), les obligations et les insuffisances du cadre de prévention en matière de LCB/FT décrites pour les institutions financières s'appliquent également aux EPNFD. En résumé, les EPNFD (mis à part les avocats et les notaires, qui bénéficient d'un régime spécial au titre de l'article 34) sont tenues d'identifier les clients, de réunir et d'archiver les données relatives aux opérations, de signaler au MLPD les transactions en liquide et les opérations suspectes et de garantir la confidentialité des informations. Seuls les avocats et notaires font exception : l'article 34 de la Loi sur la LCB dispose en effet que « *les avocats et les notaires dans l'exercice de leur fonction de défense ou de représentation de leur*

¹⁴ Le législateur qui a élaboré la nouvelle Loi sur la LCB/FT a aussi visiblement pris acte de cette insuffisance en désignant l'« Agence pour la surveillance des régimes de pension entièrement capitalisés » (MAPAS) comme autorité de surveillance (article 46).

client ou lors d'une procédure judiciaire ou autre » sont dispensés des obligations fixées par la Loi sur la LCB.

39. Il convient de noter que la plupart des catégories d'EPNFD semblent ne pas être sensibilisées à leurs obligations et que, de plus, certaines d'entre elles les contestent : l'Association du barreau a par exemple remis aux évaluateurs une lettre dans laquelle elle taxe ses obligations au titre de la Loi sur la LCB d'« *atteintes au secret professionnel* ». Conséquence possible de cette réticence, le nombre très faible de signalements (déclarations d'opérations suspectes/déclarations d'opérations financières) au MLPD de la part de ces entités et du secteur des EPNFD en général ; seuls les notaires semblent efficaces à cet égard, ce que confirment également le nombre des signalements effectués et les séminaires qu'ils ont organisés et auxquels ils ont assisté. De façon générale, la plupart des personnes interrogées avaient une certaine connaissance des questions de blanchiment de capitaux mais étaient très peu ou quasiment pas sensibilisées aux questions de financement du terrorisme.
40. Les activités de surveillance des EPNFD en matière de LCB/FT semblent très limitées. Des autorités de surveillance chargées du contrôle de conformité des principales EPNFD avec la Loi sur la LCB ont certes été désignées mais, en pratique, certaines commissions de surveillance n'ont pas encore été instituées (auditeurs et comptables) ou n'ont encore mené aucune opération de contrôle de quelque nature que ce soit (avocats). C'est en théorie le Bureau des recettes publiques (BRC) qui est chargé d'effectuer la surveillance LCB/FT des agents immobiliers, des négociants en métaux précieux, des négociants en pierres précieuses et des négociants en objets de grande valeur et produits de luxe. Cela étant, le BRC n'a pas encore démarré ces activités. Seule la commission pour les notaires a déjà mené des opérations de surveillance, mais très tardivement (plus de deux ans après sa création) et, par conséquent, sans aucun résultat. Pour l'heure, seul le BRC semble être actif dans le domaine de la surveillance des casinos (mais, dans ce cas non plus, aucune sanction n'a encore été imposée). Il est difficile de connaître les pouvoirs accordés aux autorités de surveillance créées ou à créer au titre de l'article 39 de la Loi sur la LCB, laquelle ne fournit aucune indication sur ce point. Ainsi l'Association du barreau a-t-elle créé une telle commission mais celle-ci n'a encore mené aucune opération de surveillance.

5. Personnes morales, structures juridiques et organisations à but non lucratif

41. Il existe différentes formes d'entreprises à vocation commerciale en « ex-République yougoslave de Macédoine », chacune devant s'immatriculer au registre du commerce. À noter que le pays n'autorise pas la création de trusts. Le registre du commerce est libre d'accès et toute personne peut, sans avoir à justifier d'un intérêt légitime, consulter les informations détaillées figurant dans les dossiers d'enregistrement et en demander une copie ou une transcription certifiée conforme. Les données du registre du commerce ne sont, pour l'heure, pas accessibles en ligne mais les autorités s'efforcent de combler cette lacune. Le système d'immatriculation des sociétés ne prévoit pas l'archivage, l'enregistrement ni l'accès public des données spécifiques aux bénéficiaires économiques. Autre lacune, le Registre central se contente de contrôler que toutes les conditions d'immatriculation requises par la législation sont bien remplies mais il n'existe aucun processus de vérification de la fiabilité des données.
42. Bien que les associations et les fondations fassent partie des entités tenues de respecter la Loi sur la LCB, l'adéquation des lois et règlements applicables aux entités susceptibles de servir abusivement au financement du terrorisme n'a apparemment pas fait l'objet d'un d'examen formel. Aucune autorité n'exerce un tel contrôle, ne serait-ce qu'indirectement.

6. Coopération nationale et internationale

43. Il semble certes que le MLPD et la police financière coopèrent de façon relativement étroite, mais la coopération avec les autres autorités est apparemment plus distante et plus formelle. À noter,

entre autres insuffisances, qu'il est très souvent difficile de déterminer, selon le cas, quelle autorité d'instruction est responsable des enquêtes sur le blanchiment de capitaux. En particulier, il n'existe pas de règle claire permettant de savoir si une enquête est du ressort du ministère de l'Intérieur ou de la police financière.

44. Pour donner suite au rapport d'évaluation de deuxième cycle, le Gouvernement de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » a créé, en juillet 2005, un « Conseil de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme », dirigé par le directeur du MLPD et composé de représentants de haut niveau d'autres organes étatiques. Ce Conseil assure le suivi de la réalisation des objectifs définis dans la Stratégie nationale. Il examine également les questions et problèmes relatifs aux opérations courantes et assure l'échange des différentes expériences. Pour l'heure, il a déjà organisé des réunions conjointes. Cela étant, cet organe n'a qu'un rôle consultatif et n'est pas compétent pour coordonner les activités des différents organes et autorités (bien que les autorités interprètent la Stratégie nationale au sens large et considèrent que ce Conseil est également responsable de la coordination).
45. Le Code de procédure pénale fournit la base juridique sur laquelle se fonde l'entraide judiciaire en matière pénale ainsi que dans les affaires d'extradition. La double incrimination n'est pas explicitement requise, mais elle est implicitement incluse dans les différentes dispositions. Par conséquent, les insuffisances relevées à propos de la pénalisation du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme sont aussi valables pour l'entraide judiciaire : en d'autres termes, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ne serait pas en mesure d'apporter une aide judiciaire à des pays étrangers dans des affaires de blanchiment de capitaux où les produits de l'infraction n'atteindraient pas un montant égal à cinq fois le salaire mensuel officiel dans ce pays (c'est-à-dire la valeur plancher requise pour qualifier une infraction de blanchiment d'argent). Il en va de même pour les affaires de financement du terrorisme concernant des agissements non sanctionnés pénalement par la législation nationale.

7. Ressources et statistiques

46. À l'époque de la visite sur le terrain, le MLPD ne disposait pas de personnel en nombre suffisant pour s'acquitter de l'ensemble de ses tâches de façon satisfaisante. De même, les organes et agences d'investigation étant insuffisamment dotés en personnel, les affaires de blanchiment de capitaux ne font l'objet d'une enquête qu'en cas d'infractions sous-jacentes du blanchiment de capitaux en matière de fiscalité. Il existe en toute probabilité dans les tribunaux un arriéré d'affaires de blanchiment de capitaux, ce qui entache gravement l'efficacité du système LCB dans son ensemble. Cet arriéré s'expliquerait par l'insuffisance de formation des juges et probablement par le manque de personnel dans les tribunaux.
47. Le système LCB/FT en « ex-République yougoslave de Macédoine » se signale par une très grande faiblesse dans la production de statistiques. Excepté quelques données de base conservées par le service des douanes et la police financière, qui peuvent servir à la production de statistiques, ainsi qu'un nombre limité de données statistiques établies par le ministère de l'Intérieur et le MLPD, aucune autorité ne compile de statistiques complètes et détaillées sur les enquêtes, poursuites, condamnations ou autres verdicts pour blanchiment de capitaux, lesquelles permettraient de connaître non seulement le nombre de personnes impliquées mais également le nombre d'affaires/infractions et fourniraient en outre des informations sur les délits principaux sous-jacents et autres caractéristiques des infractions de blanchiment (Ont-elles été commises de façon autonome ? etc.).