



Strasbourg, 6 juin 2005

MONEYVAL (05) 13 Résumé

COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS
(CDPC)

COMITÉ RESTREINT D'EXPERTS SUR L'ÉVALUATION DES MESURES
DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX
(MONEYVAL)

RAPPORT D'ÉVALUATION DE PREMIER CYCLE SUR LA
BOSNIE-HERZEGOVINE

LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET LE
FINANCEMENT DU TERRORISME

RÉSUMÉ / Rapport sur l'observation des normes et des codes
(ROSC)

Note
préparée par le Secrétariat de la Direction générale des affaires juridiques (DG I)

CONFIDENTIEL

A. Introduction

1. Le présent rapport sur l'observation des normes et des codes liés aux recommandations sur le blanchiment de capitaux et aux huit recommandations spéciales à lutter contre le financement du terrorisme (40+8 recommandations du GAFI) a été préparé par le Secrétariat du MONEYVAL sur la base du rapport d'évaluation détaillée¹ sur la Bosnie-Herzégovine, qui a été adopté à la réunion plénière du Comité MONEYVAL tenue à Strasbourg du 30 mai au 3 juin 2005. Le rapport fait le point sur le niveau d'observation des 40+8 recommandations du GAFI et formule des recommandations pour l'améliorer.

B. Informations et méthodologie utilisées pour l'évaluation

2. La présente évaluation est fondée sur l'examen des lois et des réglementations en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme de Bosnie-Herzégovine. En outre, les évaluateurs ont reçu des autorités de Bosnie-Herzégovine des informations sur les capacités et la mise en œuvre des systèmes d'application des lois pénales et sur les systèmes de réglementation et de supervision mis en place pour lutter contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. L'équipe d'évaluation s'est entretenue avec des responsables et des experts d'un certain nombre d'organismes de Bosnie-Herzégovine, et des représentants du secteur privé. L'évaluation repose sur des informations remises à l'équipe d'évaluation lors des visites effectuées dans les villes de Sarajevo et de Banja Luka entre les 23 et 29 novembre 2003.
3. Depuis l'accord de paix de Dayton, la Bosnie-Herzégovine (B-H) est scindée en deux Entités disposant chacune d'un degré élevé d'autonomie : la Fédération de Bosnie-Herzégovine (ci-après FB-H) et la Republika Srpska (ci-après RS) ou République de Serbie. Lors des négociations de cet accord, aucun consensus n'a pu se dégager quant à l'emplacement du District de Brcko (ci-après DB). En tant que district, il jouit du statut de simple unité administrative placée sous la souveraineté de la Bosnie-Herzégovine. Du point de vue constitutionnel, le système actuel présente les caractéristiques d'un système fédéral très décentralisé composé d'Entités (et du District de Brcko) disposant chacune de sa propre constitution, d'un président, d'un gouvernement, d'un parlement et d'une législation. En fait, lors des visites de l'équipe d'évaluation, la plus grande partie des textes législatifs avait été transférée aux Entités. L'État exerçait une compétence subsidiaire et les institutions étatiques se mettaient en place lentement, notamment une Cour d'État et un bureau du Procureur d'État. Le (bureau du) Haut Représentant est l'autorité décisionnaire en Bosnie-Herzégovine. Il ou elle peut imposer des textes législatifs et prendre des sanctions contre des responsables politiques, voire les destituer, y compris des juges. Le Haut Représentant use abondamment de ces pouvoirs.

¹ L'évaluation détaillée a été préparée par le Secrétariat du MONEYVAL sur la base d'une contribution d'une équipe d'évaluation composée de Mme Andrea Lang, Slovénie, M. Oleksiy Bereznyi, Ukraine, M. Csaba Molnar, Hongrie, Mme Valerie Silensky-Lowe, Etats-Unis, M. Emmanuel Mathias, France, et assistée par un membre du Secrétariat du MONEYVAL.

4. La Constitution de l'État de Bosnie-Herzégovine institue une présidence collégiale de trois membres, une assemblée parlementaire et une Cour constitutionnelle. Une Cour d'État fonctionne depuis janvier 2003, disposant de compétences en matière d'appel (de ses autres juridictions), administrative et pénale.
5. Toutes les fonctions et les pouvoirs gouvernementaux qui ne sont pas expressément accordés dans la Constitution aux institutions d'État sont transférés aux Entités (article III.a de la Constitution d'État : annexe A). La compétence judiciaire est principalement du ressort des Entités car près de neuf cents juges exercent leur fonction sur l'ensemble du territoire. La Constitution d'État prévoit dans son article VII l'établissement d'une Banque centrale. Dans les faits, la FB-H et la RS ont leur propre système bancaire.
6. La Bosnie-Herzégovine a hérité de la législation pénale de l'ex République fédérale de Yougoslavie. De nouveaux Codes pénaux ont été adoptés en 1998 par la FB-H et en 2000 par la RS, ainsi qu'un nouveau code de procédure pénale. Le District de Brcko avait également un code pénal et un code de procédure pénale spécifiques. Un code pénal d'État, entré en vigueur en mars 2003, fait référence au délit de blanchiment de capitaux. La distinction entre la compétence de l'État et celle de l'Entité n'est pas encore très claire (elle dépend en grande partie de l'interprétation faite de la gravité de l'affaire et des dommages financiers). La création au niveau de l'Etat d'une cellule de Renseignement Financier était à l'étude au moment de la visite sur place.²
7. La loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux a été la première à être adoptée par la FB-H, en mars 2000. Elle est devenue effective à la fin du mois de mars 2000. En RS, cette loi est devenue opérationnelle le 1^{er} mars 2002. Dans le District de Brcko, elle a été introduite lors de la visite de l'équipe d'évaluation et est devenue effective en août 2003. Il était envisagé lors de la visite de créer un cadre juridique d'État pour être conforme aux normes internationales en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux. Il était notamment question de l'adoption d'une loi d'État contre le blanchiment de capitaux ainsi que l'abrogation des lois en vigueur dans ce domaine dans les Entités et le District de Brcko. Des projets de texte étaient disponibles au moment de la visite.
8. Les conclusions principales qui suivent prennent en compte, dans la mesure du possible, la situation aux niveaux de l'État (B-H), des entités (FB-H et RS) et du DB.

C. Conclusions principales

9. Malgré les différences existant entre les Entités, un certain nombre d'observations de portée générale ont pu être faites. L'existence d'une très forte activité de blanchiment de capitaux à l'intérieur de l'État, des Entités et du District de Brcko a tout d'abord été admise, même si la notion de blanchiment de capitaux a fait l'objet d'interprétations très diverses. Plusieurs personnes interrogées ont semblé

² Cette agence d'Etat d'investigation et de protection (SIPA) a été créé en 2004. L'un de ses départements est devenu une cellule de renseignements financiers (entrée en vigueur le 28 décembre 2004 dans le cadre de la loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux n°29/04 du 28 juin 2004 (également entrée en vigueur le 28 décembre 2004).

confondre le blanchiment de capitaux avec l'évasion fiscale et, plus généralement, la corruption. D'autres ont concédé franchement que ceux qui pratiquent le blanchiment de capitaux profitaient de la Bosnie-Herzégovine. Elles ont admis également que les banques, en tant qu'intermédiaires financiers principaux, étaient les plus vulnérables à ces pratiques, notamment celles consistant à multiplier les opérations financières opaques (appelées également « pré-lavage », « lavage » et « essorage »). À ce titre, les examinateurs ont estimé que la supervision des opérations bancaires était superficielle et incomplète. Le secteur financier non bancaire reste embryonnaire et n'est pas considéré comme vulnérable au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme. Certaines activités, cependant, exigeraient d'être analysées de manière plus approfondie avant que des conclusions définitives puissent être tirées (par exemple des investissements illogiques dans la construction d'hôtels).

10. Des procureurs d'État et d'Entité ont admis que des organisations criminelles agissaient à grande échelle dans l'ensemble du pays dans les domaines de la prostitution, de la traite d'êtres humains, de la corruption, du trafic de drogues et d'armes, ce qui entraîne des poursuites pénales. L'équipe d'évaluation a été informée de l'existence d'une équipe spéciale chargée de la lutte contre la traite d'êtres humains, mais celle-ci ne semble pas avoir enquêté sur le blanchiment de capitaux (les statistiques sur les infractions pénales se sont avérées difficiles à obtenir).
11. Très peu de statistiques étaient disponibles illustrant les efforts déployés dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. En ce qui concerne le blanchiment de capitaux, certaines enquêtes ont pu être lancées par l'intermédiaire du système de l'obligation de déclaration, mais aucune inculpation n'a pu être prononcée jusqu'ici, compte tenu de l'introduction récente des dispositions relatives à l'incrimination. Bien que les ONG et les fonds caritatifs soient surveillés par les services fiscaux et que des irrégularités financières aient été détectées, aucune enquête ou poursuite relative au financement du terrorisme n'avait été enregistrée au moment de la visite. L'équipe a été informée que si la police d'Entité commençait à enquêter de manière trop approfondie dans ces affaires, il y avait un risque d'interférence politique et de blocage des enquêtes à divers niveaux. Que ce soit au niveau de l'État ou des Entités, la plupart des responsables interrogés ont fait part également de leur inexpérience en matière de financement du terrorisme, notamment la manière dont il pourrait être détecté.
12. Il existe un grand nombre d'organismes relevant de l'État ou des Entités qui peuvent traiter les questions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Au moment de la visite de l'équipe d'évaluation, la coordination des fonctions et des responsabilités était très insuffisante et ne permettait pas de traiter les problèmes complexes. Par exemple, une même personne pouvait très facilement faire l'objet de plusieurs enquêtes menées par des services distincts aux compétences partiellement analogues. Lors de la visite, il existait plusieurs cellules de renseignements financiers (CRF) dans les Entités et plusieurs services chargés de l'application des lois. Pour tous ces organismes, le problème du blanchiment des capitaux, essentiellement traité au niveau des Entités, était un phénomène juridique nouveau. Les autorités prévoient la création d'une cellule de renseignements financiers d'État relevant d'un département d'une institution

existante³. Il faut prendre conscience également que les ressources disponibles pour les enquêtes criminelles sont limitées et réparties entre un grand nombre d'institutions œuvrant à différents niveaux de l'État ou des Entités.

13. Deux questions de justice pénale ont été soulevées pendant la visite, qui pourraient toutes deux avoir ou avoir eu des conséquences sur l'efficacité de la législation appliquée, tant au niveau de l'État qu'au niveau des Entités. La première, que l'équipe d'évaluation considère comme préoccupante, concerne une loi d'amnistie adoptée dans le contexte des crimes de guerre commis pendant la période de 1991-1992 à 1995. Son champ d'application semble avoir été beaucoup plus large que celui qui était initialement prévu, ce qui empêche toute forme de poursuite ou d'inculpation dans de nombreuses infractions financières, y compris en matière de blanchiment de capitaux tel qu'évoqué précédemment. Autre question particulièrement importante, celle de la présence d'un grand nombre d'élus dans les appareils d'État et des Entités, qui pourraient faire pression pour que les enquêtes et les inculpations pénales fassent l'objet d'immunité.

(i) Mesures adoptées en matière de justice pénale et de coopération internationale

Incrimination du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme

14. Afin de poursuivre ses relations avec d'autres États, la Bosnie-Herzégovine reconnaît les traités précédemment conclus par la République fédérale de Yougoslavie (RFY) et la République fédérale socialiste de Yougoslavie (RFSY). Par conséquent, la *Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes* (1988) est reconnue selon le principe de la succession des États en matière de traités. La *Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme* (1999), ratifiée par la Bosnie-Herzégovine, est devenue effective en 2003. Elle est mise en œuvre en partie dans le Code pénal de la B-H et en partie dans celui de la FB-H⁴. La *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée* (2000) (*ci-après Convention de Palerme*) et ses protocoles ont également été ratifiés. La *Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime* (Convention de Strasbourg) n'avait pas encore été ratifiée au moment de la visite⁵.

15. Le système de mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies semblait fonctionner en FB-H (l'organisme de supervision bancaire de la FB-H a produit une liste de comptes qui avaient été bloqués, pour des montants s'élevant à 89004860,28 KM). La RS et le DB n'ont fourni aucun chiffre. Les examinateurs ont constaté que les organismes examinés ne semblaient pas obéir à des directives précises concernant les procédures à appliquer, notamment en matière de déblocage des comptes. De même, ils ne semblaient pas savoir

³ Une cellule de renseignements financiers nationale est entrée en vigueur le 28 décembre 2004 dans le cadre de la loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux n°29/04 du 28 juin 2004 (également entrée en vigueur le 28 décembre 2004).

⁴ Ainsi que dans les codes pénaux de la RS et du DB, comme il a été expliqué à l'équipe d'évaluation après la visite.

⁵ Elle a été ratifiée sans réserve le 30 mars 2004 et est entrée en vigueur le 1er juillet 2004.

clairement qui devait communiquer les listes aux institutions financières et dans quelle mesure la procédure de conformité avait été suivie. Ces questions méritent de recevoir des réponses claires.

16. En ce qui concerne l'incrimination du blanchiment de capitaux, l'efficacité pratique des dispositions adoptées n'a pas pu être évaluée car elles sont toutes entrées en vigueur l'année qui a précédé la visite de l'équipe d'évaluation et n'ont pas donné lieu à une jurisprudence. Le cadre législatif pénal présente des points forts et des points faibles à tous les niveaux. L'« approche tous délits » a été souvent adoptée (FB-H, RS et DB). L'auto-blanchiment, quant à lui, est parfois traité dans les textes de loi (RS et DB) ainsi que le comportement négligent en matière de blanchiment de capitaux (B-H). En général, les produits indirects et les infractions principales commises à l'étranger, ainsi que la possibilité d'extrapoler à partir de faits objectifs ne sont pas (explicitement) traités. En ce qui concerne la B-H, l'énoncé relatif aux délits reprend partiellement celui des Conventions de Vienne et de Strasbourg. Plusieurs recommandations ont donc été formulées en vue d'harmoniser les dispositions juridiques appliquées dans l'ensemble du pays, conformément aux exigences internationales, et d'adopter des mesures pour que les juristes puissent mieux connaître la question du blanchiment des capitaux. Les examinateurs ont également conseillé aux autorités de se pencher sur la question de savoir s'il ne serait pas plus efficace à long terme de soumettre toutes les affaires de blanchiment de capitaux à la Cour d'État et d'abolir les juridictions des Entités et du District de Brcko. Une telle réorganisation donnerait une plus grande cohérence à l'action du ministère public et faciliterait la coordination avec l'agence d'État d'investigation et de protection (SIPA) si celle-ci se voyait confier toutes les enquêtes en matière de blanchiment de capitaux.
17. L'incrimination du financement du terrorisme est prévue dans les Codes pénaux de la B-H et de la FB-H⁶. En B-H, l'incrimination omet (au moins dans la traduction anglaise) le financement d'organisations terroristes. En FB-H, l'incrimination omet l'élément du délit consistant à obliger une organisation internationale à commettre un acte ou à s'abstenir de le faire. L'équipe d'évaluation a vivement recommandé aux autorités de traiter ces questions. Elles ont également insisté pour que les enquêtes et les poursuites en matière de financement du terrorisme passent en urgence sous le contrôle de l'État et qu'une approche coordonnée soit adoptée en la matière.
18. La responsabilité pénale des personnes juridiques est réglementée de manière appropriée au niveau de l'État et en FB-H.⁷

⁶ Depuis leur visite, les examinateurs ont reçu l'article 301 du Code pénal de la RS qui, selon les autorités, était en vigueur au moment de leur visite. Cet article est identique à l'article A.202 du Code pénal de la FB-H. Les examinateurs ont été également informés que le financement du terrorisme était incriminé dans le DB au moment de leur visite, notamment dans l'article 199 du code pénal du DB, selon un énoncé identique à celui des codes pénaux des Entités.

⁷ L'équipe a été informée après la visite que les dispositions relatives à la responsabilité pénale des personnes juridiques en vigueur en RS et dans le DB sont identiques à celles applicables au niveau de l'État.

19. La non-dénonciation ne faisant l'objet d'aucune incrimination, les examinateurs ont recommandé que la FB-H, la RS et le DB introduisent des dispositions la concernant afin d'appuyer les législations préventives.

Confiscation des produits du crime ou des biens utilisés pour financer le terrorisme

20. Les dispositions de la BH et de la FB-H concernant la confiscation, la saisie et le gel sont pratiquement identiques et conformes sur le fond. La confiscation est obligatoire pour les produits issus du blanchiment de capitaux. Il n'a pas été possible de déterminer clairement si cette obligation s'applique aux produits d'autres crimes ou aux produits issus du financement du terrorisme (ce n'est pas exprimé en termes clairs). Il a donc été recommandé de réexaminer le régime des confiscations à cet égard.
21. Les dispositions de la RS et du DB traitent la plupart des aspects du problème de manière appropriée. Il faut toutefois noter qu'il n'existait pas de réglementation sur la confiscation des revenus ou d'autres avantages tirés de gains matériels et sur la confiscation de biens acquis légalement mais correspondant à des biens acquis à la suite d'infractions pénales. Il n'y avait pas apparemment de base juridique dans les Codes pénaux de la RS et du DB concernant la saisie et la confiscation des gains indirects (contrairement aux deux autres codes pénaux). Les examinateurs ont formulé des recommandations au sujet de ces questions.
22. Les quatre systèmes en vigueur sont analogues en ce qui concerne les problèmes pratiques et les lacunes. Les examinateurs ont donc recommandé que des mesures provisoires soient adoptées à un stade suffisamment précoce pour qu'il puisse être possible de mettre en place des systèmes harmonisés d'enregistrement de statistiques sur les quantités de biens saisis et confisqués, et de fournir une formation sur les mesures provisoires et définitives aux autorités chargées des enquêtes, des inculpations, des poursuites et des aspects administratifs. Ils ont également suggéré d'autres améliorations, notamment la possibilité d'introduire la confiscation *in rem* ainsi que le renversement de la charge de la preuve après l'inculpation aux fins de confiscation.

Les cellules de renseignements financiers et les processus de collecte, d'analyse et de diffusion d'informations aux niveaux national et international

23. Il n'y avait, au moment de la visite, aucun « organisme national centralisé responsable de la collecte (et des demandes dûment autorisées), de l'analyse et de la transmission aux autorités compétentes d'informations financières... » au niveau de l'État. Trois cellules de renseignements financiers (non conformes à la définition du groupe Egmont) fondées sur trois modes de fonctionnement différents exerçaient leurs activités en B-H au moment de la visite.
24. Les obligations déclaratives et la liste des entités tenues de faire cette déclaration sont quasiment analogues. L'accent est mis sur les déclarations de transaction en espèces (qui sont simplement enregistrées dans de nombreux cas) tandis que les déclarations de transaction suspecte sont traitées de manière insuffisante. Les pouvoirs des cellules de renseignements financiers (CRF) sont limités par une incapacité globale à coopérer au niveau international. Par ailleurs, leur capacité à

rechercher des informations auprès d'institutions qui ne sont pas soumises à l'obligation déclarative est contestable. On observe des différences d'efficacité dans le travail effectué par chacune des CRF, ce qui rend impossible toute activité coordonnée au plan national.

25. Les personnes soumises à l'obligation déclarative (ainsi que les CRF) ont dénoncé la mauvaise organisation générale du système, le manque de personnel et la formation qui ne correspond pas aux tâches à accomplir. Elles ont informé l'équipe d'évaluation qu'elles manquaient de temps pour se préparer à la mise en œuvre des lois. La formation et l'éducation de ces personnes sont souvent du ressort des CRF opérant en FB-H, en RS et dans le DB, lesquelles n'avaient pas les ressources pour s'acquitter de cette tâche. Le manque de directives précises sur la manière de faire des déclarations de transaction suspecte est significatif à cet égard. Il est également important que le personnel des CRF comprenne que le problème du blanchiment de capitaux ne se résume pas à un problème d'évasion fiscale.
26. L'équipe d'évaluation a vivement recommandé la création d'une CRF d'État dotée d'une compétence nationale. Dès sa création, les CRF des Entités et du District de Brcko devront cesser de fonctionner. L'équipe d'évaluation a fait plusieurs suggestions concernant le rôle, les pouvoirs, l'indépendance opérationnelle, la formation et la remise à niveau (du personnel et des technologies de l'information) etc., d'une telle CRF. Ces suggestions devraient être appuyées par une loi réprimant le blanchiment des capitaux conforme aux normes internationales.

Autorités judiciaires et d'application des lois, pouvoirs et obligations

27. Comme susmentionné, quatre Codes pénaux et quatre Codes de procédure pénale sont en vigueur. Le Code de procédure pénale d'État n'était entré en vigueur que le 1^{er} août 2003. L'équipe a été informée que le but visé était de faire en sorte qu'un code pénal et un code de procédure pénale s'appliquent sur le territoire de la Bosnie-Herzégovine. Au moment de la visite, le processus pénal était pour l'essentiel du ressort des Entités et du District de Brcko.
28. Le manque de ressources des trois CRF se traduit par une absence de coordination, un chevauchement des activités, une démarche fragmentée, autant de problèmes qui empêchent que la loi puisse réprimer efficacement le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. L'idée d'une police d'État a été envisagée, et le Bureau du Haut Représentant a facilité l'adoption d'une législation visant à créer une agence d'État d'investigation et de protection (SIPA), qui sera une organisation administrative relevant du ministère de la sécurité et chargée des fonctions de police. Selon les personnes interrogées, la SIPA sera en quelque sorte l'équivalent du FBI pour la Bosnie-Herzégovine et que le crime organisé et les délits financiers relèveront de sa compétence.
29. Dans l'ensemble, le nombre d'enquêteurs, de procureurs et de juges exerçant dans les différents tribunaux et qui peuvent, en théorie, être confrontés à des affaires de blanchiment de capitaux (sans formation et sans directives sur ces questions) est très élevé.

30. En théorie, les textes juridiques donnent suffisamment de pouvoirs pour que de telles enquêtes soient menées, le cas échéant par le biais d'un processus légal. Cela étant, l'efficacité des dispositions concernant l'obtention d'informations financières est contestable.
31. L'activité des CRF, quant à elle, porte essentiellement sur l'évasion fiscale. Une formation et une sensibilisation aux questions de blanchiment de capitaux sont exigées par toutes les personnes qui enquêtent dans ces affaires. Les autorités de la B-H, qui ont parfaitement saisi les problèmes auxquels elles sont confrontées, ont dressé une liste récapitulative des difficultés qu'elles rencontrent dans l'application des lois, notamment :
- la mauvaise coordination entre les organismes chargés de l'application des lois ;
 - la séparation professionnelle des juges, des procureurs et des enquêteurs ne permet pas d'exploiter en commun les preuves exigées dans les cas de blanchiment de capitaux et donc d'avoir une vue globale des affaires traitées ;
 - la situation financière médiocre de certains enquêteurs ;
 - l'absence d'une base de données à jour et précise ;
 - le chevauchement des compétences ;
 - la réglementation juridique inappropriée des organisations humanitaires ;
 - les procédures d'enregistrement inadéquates des entités juridiques ;
 - le manque de confiance des organismes régionaux d'investigation et judiciaires à l'égard des organismes homologues de la B-H, ce qui conduit à un manque de coopération ;
 - la procédure de confiscation est longue et compliquée ;
 - les pressions politiques permanentes sur les organes judiciaires et d'application des lois des Entités et du District de Brcko ;
 - les erreurs commises dans le passé concernant l'attribution de la citoyenneté de Bosnie-Herzégovine à des non-résidents ;
 - la formation des enquêteurs est médiocre et insuffisante.
32. L'équipe d'évaluation a soumis plusieurs recommandations visant à résoudre les problèmes d'ordre général suivants : améliorer la transparence des règles relatives à l'échange d'informations, renforcer la législation imposant la production de comptes bancaires, établir une liste des bases de données pertinentes dans le contexte de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, introduire l'usage généralisé de la livraison contrôlée (pas uniquement pour les médicaments), mettre au point une formation aux techniques d'investigation financière moderne (« suivre l'argent à la trace ») etc. L'équipe a également formulé les recommandations suivantes :
- la création d'un organisme habilité au plus haut niveau pour suivre le plan d'action national en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, veiller à ce que toutes les étapes nécessaires du processus opérationnel et législatif soient respectées et faire le point périodiquement sur les progrès accomplis ;

- en ce qui concerne le blanchiment de capitaux et dans la mesure où cela est admissible du point de vue constitutionnel, il semble que l'État doive s'impliquer dans les enquêtes et les poursuites concernant des affaires importantes de blanchiment de capitaux. Lorsqu'elle sera opérationnelle, la SIPA pourrait prendre utilement la responsabilité des enquêtes financières et des aspects relatifs au blanchiment de capitaux dans les affaires importantes génératrices de produits du crime, voire des cas de blanchiment de capitaux impliquant le crime organisé. Les examinateurs ont particulièrement insisté sur le fait que les affaires exigeant une aide juridique considérable soient traitées au niveau de l'État et non des institutions locales. Il sera ainsi plus facile d'obtenir la confiance et le soutien des organismes homologues étrangers ;
- les Douanes doivent être un organisme d'État.

Coopération internationale

33. *La Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme* (1999), ratifiée par la Bosnie-Herzégovine, est devenue effective en 2003. La Bosnie-Herzégovine n'a ratifié ni la *Convention européenne d'extradition* (1957) et ses *protocoles additionnels* (1975 et 1978), ni la *Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale* (1959) et ses *protocoles additionnels* (1978)⁸.
34. En octobre 1996, l'*Accord entre les Gouvernements de la République de Croatie, de la Bosnie-Herzégovine et de la Fédération de Bosnie-Herzégovine sur l'entraide judiciaire et juridique en matière pénale et civile* a été conclu. L'équipe d'évaluation a été informée pendant la visite que des accords bilatéraux sur l'entraide juridique en matière pénale ont été conclus avec les anciennes républiques de l'ex République fédérale socialiste de Yougoslavie.
35. Les possibilités pour le pays de fournir une entraide juridique au niveau international semblent importantes. Selon les dispositions des quatre codes de procédure pénale, la Bosnie-Herzégovine peut fournir une entraide juridique à d'autres États concernant l'ensemble des procédures et des mesures d'investigation, ce que les autorités locales font pour les affaires locales. Aucun dispositif bilatéral ou multilatéral ne prévoit d'entraide juridique avec des pays qui ne correspondent pas à certains critères définis par la Bosnie-Herzégovine.
36. En ce qui concerne l'application de mesures confiscatoires, et du fait qu'elle n'a pas ratifié la Convention de Strasbourg, il est apparu que la Bosnie-Herzégovine ne pouvait pas appliquer de mesures confiscatoires aux termes de l'article 410 (2) du Code de procédure pénale, qui exige qu'une sanction doive être envisagée en vertu d'un accord international et conformément à la législation pénale de Bosnie-Herzégovine. La même exigence s'applique aux Entités et dans le Distric de Brcko. Le même problème se pose vraisemblablement dans le cas de mesures provisoires adoptées pour le compte d'États étrangers.

⁸ Ces conventions et protocoles du Conseil de l'Europe, à l'exception du protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, ont été signés par la Bosnie-Herzégovine le 30 avril 2004 (après la visite de l'équipe d'évaluation), mais pas encore ratifiés.

37. Le fait que seules les voies de communication diplomatiques soient autorisées (il n'y a pas de coopération directe entre les procureurs) est une lacune grave qui freine toute entraide juridique avec un pays étranger.
38. L'équipe d'évaluation a été informée que tous les organes compétents conservent des statistiques sur l'entraide juridique et les dossiers d'extradition, mais ces statistiques n'ont pas pu lui être communiquées ainsi qu'aucune information concernant le volume et le résultat des demandes d'entraide juridique. La mise en œuvre pratique des dispositions du code de procédure pénale n'a donc pas pu être évaluée.
39. L'équipe d'évaluation a également été informée que le niveau de coopération des organismes judiciaires et d'application des lois de Bosnie-Herzégovine avec les juridictions d'autres États (surtout celles des États-Unis) a été important, notamment en matière d'investigation et de poursuites dans le domaine du financement du terrorisme. Cela étant, il semble que les pays de l'Union européenne manquent de confiance à l'égard des organismes compétents de Bosnie-Herzégovine. Cette méfiance tient sans doute au fait que la Bosnie-Herzégovine n'a pas encore ratifié la Convention européenne d'extradition et la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, à l'absence d'une autorité centrale clairement définie avec laquelle traiter et aux retards inévitables dus à la complexité des structures diplomatiques de la Bosnie-Herzégovine.
40. Compte tenu de la situation, l'équipe d'évaluation a indiqué qu'il était urgent d'examiner la possibilité d'établir une communication directe entre les organismes étrangers compétents et les organismes locaux, de mettre en place un système permettant de conserver des statistiques harmonisées sur l'entraide juridique et les extraditions dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, de ratifier dès que possible les Conventions du Conseil de l'Europe de 1957 et 1959 (sur l'extradition et l'entraide juridique) et leurs protocoles additionnels, et de mettre en place des dispositions prévoyant que la motivation politique ne doit pas servir de prétexte pour refuser les demandes d'extradition de personnes soupçonnées d'être impliquées dans le financement du terrorisme. L'équipe a vivement encouragé les autorités de Bosnie-Herzégovine à se demander si la non-extradition de ses propres citoyens est suivie d'un transfert adéquat des poursuites pénales et si ces cas sont réellement jugés.

(ii) Mesures préventives concernant les institutions financières

Secteurs conformes aux règles prudentielles

Cadre général

41. Le secret bancaire est défini dans les lois bancaires. L'article 47 de la loi bancaire de la FB-H énonce que la communication d'informations à la cellule de renseignements financiers ou à l'organisme de surveillance bancaire ne doit pas être considérée comme une divulgation de secrets professionnels. Des dispositions analogues existent dans la loi bancaire de la RS (l'article 101, qui englobe l'administration fiscale, à l'exclusion de la violation du secret professionnel) et

dans celle du DB (article 15). Les trois lois préventives ne prévoient pas explicitement d'affranchir les banques ou d'autres personnes soumises à l'obligation déclarative de respecter les contraintes, quelles qu'elles soient, du secret professionnel. Il n'existe donc aucune disposition en la matière s'appliquant aux secteurs financiers et des assurances.

42. Dans toutes les lois préventives, des obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux sont imposées aux institutions qui suivent : caisses d'épargne et organismes de prêts ; organismes agréés de transferts de fonds, organismes de privatisation, compagnies d'assurance, bourses et autres institutions financières autorisées à échanger des titres, bureaux de change, maison de prêts sur gage, casinos et organisateurs de jeu de hasard. Cependant, le nombre d'autorités désignées ayant compétence pour appliquer efficacement les lois en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme était limité au moment de la visite de l'équipe d'évaluation. En FB-H, il s'agissait de la CRF, de l'Agence bancaire fédérale et de la Commission des valeurs mobilières. En RS, il était question de l'administration fiscale et du Bureau du Procureur, chacun dans le cadre de leur compétence.
43. Le manque de déclarations provenant du secteur non bancaire peut être partiellement dû au fait qu'aucune disposition juridique ne l'affranchit de l'obligation de respecter le secret professionnel. Lors de réunions avec des responsables de l'application des lois, l'équipe d'évaluation a été informée que certaines banques posaient des problèmes car elles ne divulguaient pas d'informations en s'abritant derrière des dispositions relatives au secret bancaire, notamment dans le cas de transactions et de comptes de sociétés fictives, soupçonnées d'être utilisées pour des activités illicites. Ces banques ne jugeaient pas utile de détecter les transactions douteuses et de les déclarer à la cellule de renseignements financiers. L'équipe d'évaluation n'a pu obtenir aucune information concernant les amendes et autres sanctions infligées aux banques par les organismes de supervision. Comme susmentionné, il existe très peu d'organismes de réglementation chargés de superviser la mise en œuvre des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.
44. L'équipe d'évaluation a recommandé que la législation préventive comprenne des dispositions donnant la possibilité aux banques ou à toute autre personne soumise à l'obligation déclarative aux CRF de s'affranchir des obligations du secret professionnel. En outre, dans le cas d'une enquête criminelle, la législation préventive doit contenir des dispositions contraignant les banques (ou d'autres institutions financières) à répondre aux demandes d'information de la justice. Les organismes de supervision bancaire doivent enquêter et, le cas échéant, sanctionner les banques qui ne respectent pas l'obligation légale de divulguer des informations en vertu des codes de procédure pénale ou des lois préventives. L'équipe d'évaluation a également recommandé que la législation préventive définisse clairement les mandats des organismes de réglementation en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme dans les domaines de l'assurance et des transactions boursières, et que les autorités examinent ces questions de manière prioritaire.

45. En temps utile, une loi préventive d'État devrait mettre en conformité les entités soumises à l'obligation déclarative avec l'article A.2a de la deuxième directive de l'Union européenne. En outre, en vertu de l'article 12 de la deuxième directive de l'Union européenne, les autorités de la Bosnie-Herzégovine doivent s'assurer que les obligations en matière de lutte contre le blanchiment de l'argent et le financement du terrorisme sont élargies, partiellement ou en totalité, aux professions et aux catégories autres que les institutions et les personnes citées dans l'article A.2a et impliquées dans des activités particulièrement susceptibles d'être utilisées pour blanchir de l'argent. Par ailleurs, il sera important de mettre en place des organismes responsables de la mise en application des obligations en matière de transferts de fonds et bureaux de change. Il a semblé à l'équipe d'évaluation que les banques ne contrôlaient pas les obligations des bureaux de change. Bien que cela ne relève pas du critère 44, il convient de noter, pour que le présent document soit complet, que le secteur non financier, notamment les casinos, devrait être soumis à une inspection de conformité au regard de la lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Ce secteur n'était pas supervisé au moment de la visite de l'équipe d'évaluation.

Identification des clients

46. L'obligation de déterminer l'identité des clients qui ouvrent un compte bancaire ou établissent d'autres types de relations permanentes est énoncée dans la législation préventive et conforme en général aux usages internationaux. Le processus d'identification doit commencer « au début d'une relation commerciale ».

47. L'équipe d'évaluation a estimé que le manque d'harmonisation des lois et des décisions prises en matière bancaire par des organismes de supervision différents est un facteur d'incohérence et d'incertitude. Elle a considéré également qu'une loi unique (et/ou des réglementations secondaires harmonisées) appliquée à l'ensemble du pays de manière unifiée et cohérente par les organismes de supervision était essentielle.

48. En ce qui concerne les comptes anonymes, les évaluateurs ont recommandé l'adoption de deux mesures dans l'ensemble du pays. Premièrement, les autorités de Bosnie-Herzégovine doivent modifier la législation préventive existante (ou adopter une législative préventive s'appliquant à l'ensemble du pays) afin d'interdire spécifiquement l'ouverture et la tenue de comptes anonymes ou de comptes ouverts sous des noms à l'évidence fictifs. Cette question ne doit pas dépendre d'instruments d'un rang inférieur ou de décisions prises à un niveau inférieur. Deuxièmement, en ce qui concerne les comptes au porteur, les autorités doivent collecter des statistiques fiables et évaluer le risque représenté par ces comptes en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. En fonction de ce risque, les comptes doivent être supprimés soit immédiatement, soit dans un laps de temps permettant aux banques de vérifier l'identité des détenteurs. La situation des comptes numérotés ou codés n'était pas non plus très claire et l'équipe d'évaluation a recommandé notamment que les organismes bancaires vérifient l'existence et les numéros des détenteurs de tels comptes.

49. En ce qui concerne les politiques d'identification des clients, un grand nombre de

principes énoncés dans le document de Bâle intitulé « Devoir de diligence des banques au sujet de la clientèle » ont été largement repris dans les Décisions relatives aux organismes bancaires. L'existence de ces Décisions a été saluée par les examinateurs, même si leur impact réel et le nombre de mesures appliquées dans la pratique restent imprécis. Ces Décisions auraient pu, par exemple, exiger des banques qu'elles n'établissent pas de liens commerciaux avec des banques enregistrées dans des juridictions où elles n'ont pas de présence physique, un point très important qui devrait faire l'objet d'une directive ou d'une réglementation. Les examinateurs ont également vivement encouragé les organismes de supervision bancaire à mettre en place des procédures d'identification des clients adéquates dans le cadre de leurs activités de supervision.

50. Selon les examinateurs, les procédures et les politiques relatives à l'acceptation progressive de clients à haut risque devraient plutôt s'inscrire dans une loi ou des réglementations prévoyant de manière explicite une échelle des sanctions et précisant en outre que la décision d'établir une relation commerciale avec des clients à haut risque doit être prise au niveau de la direction générale de la banque concernée. Par ailleurs, toujours selon les examinateurs, la nécessité de mettre à jour (régulièrement et de manière pertinente) les dossiers des clients, notamment dans le cas d'une transaction d'un montant important ou d'un changement matériel dans la manière dont le compte est exploité, doit également s'inscrire dans une loi ou des réglementations pleinement applicables.
51. En ce qui concerne le bénéficiaire déclaré du compte lors de son ouverture, les examinateurs ont recommandé notamment l'adoption d'une disposition juridique claire exigeant que les institutions financières s'efforcent, dans la mesure du possible, d'obtenir des informations sur la véritable identité des tiers pour lesquels un compte est ouvert lorsqu'elles ne parviennent pas à savoir si la personne qui ouvre le compte agit pour son propre compte ou pour des tiers. Ils ont recommandé également qu'une disposition explicite soit incluse dans les lois préventives spécifiant que les clients occasionnels qui déposent des sommes d'argent en espèces (ou effectuent des transactions autres que financières) d'un montant dépassant un certain seuil (soit 15 000 euros selon les directives de l'Union européenne) doivent être identifiés.
52. Enfin, les examinateurs ont vivement conseillé aux autorités de traiter le plus rapidement possible la question du régime d'enregistrement des sociétés, compte tenu de ses lacunes actuelles. Il convient, en priorité, de recréer un registre d'État des comptes bancaires et d'établir un registre d'État des sociétés.

Suivi permanent des comptes et des transactions

53. Les lois préventives des Entités ou du District de Brcko n'obligent pas les institutions bancaires à s'intéresser particulièrement aux transactions inhabituelles et aux transactions avec des pays qui ne disposent pas de systèmes appropriés de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Les Décisions sur les normes minimales applicables aux activités bancaires élaborées par les organismes de supervision bancaire en RS et en FB-H n'incluent pas d'exigences spécifiques à cet égard (elles n'existent pas non plus pour le secteur de l'assurance).

54. Les examinateurs n'ont pas reçu d'informations détaillées sur la manière dont les banques respectaient dans la pratique les obligations susmentionnées. À l'exception de celles incluses dans les Décisions, aucune autre directive n'avait été communiquée aux banques par les organismes de supervision bancaire concernant l'application pratique de ces obligations. Les examinateurs ont recommandé que les lois préventives soient modifiées et que les autorités de supervision et de réglementation des institutions financières fournissent des directives pratiques sur la question du suivi permanent des comptes, notamment ceux à haut risque, afin d'examiner leur conformité. Des directives spéciales doivent être communiquées aux banques sur les aspects pratiques du suivi des comptes des organisations à but non lucratif, qui peuvent servir de manière détournée au financement du terrorisme. Par ailleurs, les lois préventives doivent désigner un organisme centralisé (éventuellement la Banque centrale) qui fournira périodiquement aux institutions financières des informations concernant les pays (juridictions) dont les systèmes de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme présentent des lacunes.

Conservation des documents

55. Les législations préventives des trois Entités contiennent des dispositions qui respectent les normes générales de conservation des documents (dont une période de cinq ans pour la conservation des transactions et de leur identification). D'autres dispositions sont incluses dans la législation secondaire propre au secteur bancaire (dans les Décisions relatives aux normes minimales), mais pas dans la législation concernant les secteurs des transactions boursières et de l'assurance.

56. En ce qui concerne le secteur bancaire, la vérification du respect des obligations en matière de conservation des documents doit faire partie des activités de contrôle menées dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Il est conseillé aux autorités de surveiller les activités du secteur en utilisant les résultats de ces contrôles lorsqu'un cas de non-conformité est détecté. Le fait que la législation sur la conservation des documents ne soit pas appliquée aux secteurs des transactions boursières et de l'assurance doit être traité en urgence. Les compagnies d'assurance doivent conserver la documentation communiquée lors de la proposition initiale, les documents établis après la vente, les documents contractuels échangés ainsi que les documents relatifs au règlement de sinistres. Les autorités de supervision des deux secteurs doivent jouer un rôle actif dans la supervision de la mise en œuvre des régimes adéquats de conservation des documents.

Déclaration de transactions suspectes

57. L'existence de documents sur les régimes de déclaration de transactions suspectes dans les Entités et le District de Brcko est établie. Cependant, comme susmentionné, le nombre de déclarations relatives aux transactions suspectes était très faible, ce qui montre que les autorités n'ont pas communiqué au secteur financier de directives suffisamment détaillées et actualisées concernant les signaux d'alerte et les indicateurs. La seule directive communiquée concernait les banques, mais il n'était pas certain que les banques du District de Brcko étaient incluses. Aucune affaire de blanchiment de capitaux n'avait résulté des régimes de

déclaration de transactions suspectes au moment de la visite de l'équipe d'évaluation.

58. L'équipe d'évaluation a recommandé que des directives détaillées sur les déclarations de transactions suspectes soient préparées par les organismes de supervision (lorsqu'ils existent) pour les Entités et le District de Brcko et mises à jour régulièrement. Elle a également souligné que si un CRF national était créé en temps utile, cette cellule pourrait coordonner l'élaboration de directives avec d'autres acteurs de l'État et assurer une formation à ces directives.
59. Les examinateurs ont en outre recommandé que la déclaration des transactions liées ou se rapportant au financement du terrorisme ou utilisées à de telles fins soit prévue explicitement dans les textes juridiques, que la législation préventive contienne des dispositions claires protégeant les institutions financières et leurs employés responsables des déclarations faites de bonne foi aux CRF, et que les dispositions relatives à l'interdiction d'avertir le client soient réexaminées (prévoyant également des sanctions adéquates).

Contrôle interne, conformité et vérification

60. La législation préventive n'impose pas généralement aux institutions financières d'établir et d'employer des procédures internes les empêchant d'être utilisées aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, ou de nommer au niveau de la direction une personne chargée de contrôler que les filiales étrangères de ces institutions appliquent des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme conformes aux exigences de leur juridiction d'origine. Certaines de ces exigences sont inscrites, dans une certaine mesure, dans les Décisions relatives aux normes minimales élaborées pour le secteur bancaire et dans les réglementations adoptées par les CRF. Cela étant, les examinateurs n'ont trouvé que très peu d'informations sur le niveau d'application de ces exigences dans les banques. Ils ont donc vivement recommandé que la législation préventive soit modifiée pour combler les lacunes identifiées et qu'elle incorpore les secteurs non bancaires (il s'agit d'élaborer des directives, de renforcer le dialogue, la supervision et l'inspection, de communiquer des informations sur les tendances et les techniques en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme).

Normes d'intégrité

61. La législation préventive des Entités et du District de Brcko ne contient pas de dispositions explicites empêchant les criminels de posséder ou de contrôler des investissements considérables dans les institutions financières. Certes, le directeur général d'une banque a besoin de l'aval de l'organisme de surveillance, mais la loi n'indique pas de critères appropriés concernant les autorisations et les approbations susceptibles d'être délivrées à la direction générale d'une banque ou à ses actionnaires principaux. Aucune réglementation n'a été fournie aux examinateurs concernant les normes d'intégrité s'appliquant aux secteurs des transactions boursières et de l'assurance, mais l'équipe a été informée que la Commission des titres procédait à des enquêtes sur les fondateurs et la direction générale, ce qui incluait notamment l'examen des casiers judiciaires. La

législation ne prévoit pas non plus de mesures particulières visant à empêcher l'utilisation détournée de certaines entités (organismes caritatifs, ONG, etc.) susceptibles d'être à l'origine de produits du crime. Les examinateurs ont donc recommandé de pallier ces lacunes (en prévoyant des procédures appropriées pour les principaux actionnaires) et de lancer une vérification de toutes les entités présentant des risques au regard de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Application de la loi et sanctions

62. Les organismes de supervision bancaire semblaient considérer que le seul fait d'envoyer des avertissements écrits et d'imposer des amendes sur la base de leurs Décisions était suffisant. Comme les secteurs de l'assurance et des transactions boursières n'ont pas de pouvoir de supervision en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, ces secteurs ne sont pas en mesure d'appliquer des sanctions en la matière. Selon les examinateurs, le pouvoir d'appliquer la loi n'est pas accordé à un niveau de décision suffisamment élevé. Il est indispensable selon eux de pouvoir révoquer des licences dans le cas d'implication manifeste de banques dans des affaires de blanchiment de capitaux. En effet, il est préoccupant de constater que certaines banques ont été créées et sont utilisées à cette fin. Les examinateurs ont donc recommandé aux autorités de veiller à ce que toute la panoplie des sanctions contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme puisse s'appliquer au secteur bancaire, et de donner aux organismes de supervision des secteurs de l'assurance et des transactions boursières le pouvoir d'appliquer la loi et des sanctions.

Coopération entre les superviseurs et d'autres autorités compétentes

63. Les organismes de supervision bancaire ont le pouvoir de contrôler les banques en ce qui concerne la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Les banques sont tenues de leur fournir toutes les informations relatives aux clients et aux transactions bancaires qui peuvent leur être nécessaires lors des vérifications sur place. Il est apparu aux examinateurs que la supervision en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme était inexistante ou insuffisante dans les Entités. Par ailleurs, dans le District de Brcko, les banques semblaient très peu contrôlées au moment de la visite de l'équipe d'évaluation, malgré les dispositifs mis en place. Les ressources des deux organismes de supervision bancaire n'étaient pas suffisantes pour superviser efficacement l'ensemble des banques et de leurs filiales. Il est manifeste que les secteurs de l'assurance et des transactions boursières n'étaient pas contrôlés au moment de la visite. En outre, le manque d'échange d'informations entre les organismes de supervision bancaire, tant au plan national qu'international, freine l'efficacité des actions entreprises pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Cette préoccupation est partagée par les autorités.
64. Les examinateurs ont recommandé que les organismes de supervision élaborent dans les plus brefs délais un plan d'inspections périodiques concernant la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et que ce plan soit pleinement appliqué dans les deux Entités et le District de Brcko. Ils ont également plaidé pour la fusion des différents organismes de supervision, sous la

tutelle de la Banque centrale (afin de regrouper le nombre limité d'inspecteurs disponibles et d'éviter les problèmes de coopération entre les différents organismes). Quoi qu'il en soit, il apparaît prioritaire de dégager davantage de ressources pour la supervision bancaire. Les examinateurs ont également vivement recommandé aux autorités de modifier la législation afin de donner aux organismes de supervision bancaire le pouvoir d'échanger des informations relatives au secteur financier, tant au plan national qu'international.

D. Résumé de l'évaluation des recommandations du GAFI

65. La Bosnie-Herzégovine doit encore déployer des efforts considérables pour atteindre un degré suffisant de conformité aux 40 + 8 recommandations du GAFI en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ces efforts doivent impliquer toutes les institutions financières (pas uniquement les banques) et non financières, compte tenu de l'importance des espèces dans l'économie. Un système de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme est une nécessité absolue en Bosnie-Herzégovine, où les activités relevant du crime organisé sont très développées.
66. Les examinateurs ont salué les premières initiatives visant à attribuer des compétences renforcées au niveau de l'État (notamment la création d'une Cour d'État et l'adoption d'une législation pénale de nature substantive et procédurale, et le projet de création d'une CRF aux compétences nationales). Le renforcement des compétences de l'État pourrait contribuer à surmonter les problèmes de coopération entre les organismes de supervision et ceux chargés de l'application des lois et favoriser la concentration des ressources disponibles. Il pourrait également contribuer à rendre des institutions fondamentales imperméables aux influences locales.
67. Le tableau 1 ci-dessous résume les actions recommandées dans les domaines relatifs aux 40 + 8 recommandations du GAFI.

Tableau 1. Plan d'action recommandé pour améliorer la conformité aux recommandations du GAFI.

Mesures de justice pénale et coopération internationale	Mesures recommandées
I. Incrimination du blanchiment de l'argent et du financement du terrorisme (et mise en œuvre des instruments des Nations Unies)	La question de la mise en œuvre effective des résolutions du Conseil de sécurité des Nations doit être traitée. Tous les acteurs concernés doivent être informés des procédures pertinentes et du besoin de les mettre en œuvre dans les plus brefs délais. Des procédures doivent être mises en place pour contrôler la conformité aux résolutions des Nations Unies.
<ul style="list-style-type: none"> • Incrimination du blanchiment de capitaux 	<p><u>État</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • L'incrimination du blanchiment de capitaux pouvant mettre en danger l'espace économique ou avoir des effets nuisibles sur le fonctionnement ou le financement des institutions étatiques doit s'effectuer sur la base de différentes Conventions internationales. À cet égard, la question de la compétence des différentes juridictions (État, entités, district de Brcko) doit être inscrite dans des directives, même si les affaires doivent rester instruites à tous les niveaux. Sur le long terme, tous les cas de blanchiment de capitaux doivent être traités au niveau de l'État. Les amendes doivent être harmonisées dans l'ensemble du pays. • Inclure dans les textes la possession des produits du blanchiment de capitaux. • Remettre des directives aux procureurs et aux enquêteurs sur la question des preuves, et envisager un amendement législatif précisant que les poursuites en matière de blanchiment de capitaux peuvent avoir lieu en l'absence de conclusion de culpabilité pour les infractions en cause et que ces éléments peuvent être prouvés par des faits et des situations objectives. Il faut d'avantage de formation et de ressources pour une application des lois efficace. • Examiner les textes législatifs pour s'assurer que toutes les tentatives et complicités en matière de blanchiment de capitaux peuvent faire l'objet de poursuites. • Élaborer des directives (voire envisager un amendement législatif) pour les procureurs et les enquêteurs afin que l'élément de connaissance serve de preuve sur la base des faits objectifs.⁹ • Par biens susceptibles d'être blanchis, on entend tous les types de biens qui représentent directement ou indirectement

⁹ Cette possibilité aurait été acceptée au niveau de l'Etat après la visite.

	<p>le produit du délit. Ce point doit être précisé par la loi.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Envisager d’incriminer toute omission de déclaration de transactions suspectes. <p><u>FB-H</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • La possession de produits du blanchiment doit être incriminée. • Les autres recommandations susmentionnées s’appliquent également à la FB-H.
<ul style="list-style-type: none"> • Financement du terrorisme 	<p><u>État, FB-H, RS et DB</u></p> <p>La loi doit clairement traiter la question du financement d’organisations terroristes et de terroristes individuels. Les enquêtes et les poursuites en matière de financement du terrorisme doivent être du ressort de l’État.</p>
<p>II. Confiscation des produits du crime ou des biens utilisés pour financer le terrorisme</p>	<p><u>État et FB-H</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Veiller à ce que la confiscation soit obligatoire dans le cas de délit de financement du terrorisme. • Dans les cas de délits graves générateurs de produits du crime, tenir compte des pratiques qui ont fait leur preuve dans d’autres pays, notamment le renversement de la charge de la preuve après l’inculpation. • Préciser que le gel et la saisie peuvent être ordonnés à un stade très précoce de l’enquête de police. <p><u>DB et RS</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Modifier la législation pour que les gains indirects incluant les revenus et d’autres avantages puissent être saisis, gelés et confisqués, et prévoir des ordonnances de confiscation lorsque les biens acquis de manière criminelle ont été transférés. • Veiller à ce que les fonds prévus pour financer des terroristes ou des organisations terroristes soient soumis à une confiscation obligatoire.
<p>III. La CRF et les processus de réception, d’analyse et de diffusion d’informations financières et d’autres informations aux niveaux national et international</p>	<p><u>État, entités et district</u></p> <p>Création d’une cellule de renseignements financiers (CRF) au niveau de l’État. Dotée de ressources suffisantes et d’un personnel formé, cette cellule doit répondre à la définition du groupe Egmont et s’intéresser essentiellement aux questions de blanchiment de capitaux allant au-delà de la simple évasion fiscale. Une base statutaire clairement définie doit lui permettre de coopérer avec des CRF homologues.</p>
<p>IV. Application de la loi et poursuite : pouvoirs et obligations</p>	<p><u>État, entités et district</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Les questions essentielles posées par l’État de droit doivent encore être approfondies afin que les institutions

	<p>pénales et celles chargées de l'application de la loi puissent être indépendantes de toute interférence politique et être respectées sur les plans national et international. En particulier, les retards et obstructions constatés dans le processus judiciaire doivent être suivis et corrigés lorsqu'ils surviennent, notamment lors des enquêtes sur le financement du terrorisme.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Il est vivement recommandé que le financement du terrorisme fasse l'objet d'enquêtes et de poursuites au niveau de l'État. • Les investigations et les poursuites engagées dans les principaux cas de blanchiment de capitaux tels que décrits dans le présent rapport seraient plus efficaces si elles étaient effectuées au niveau de l'État. • Les enquêteurs et les procureurs doivent recevoir davantage de moyens et une formation plus poussée aux techniques modernes de l'investigation financière afin de « suivre l'argent à la trace » dans les cas de blanchiment de capitaux allant au-delà de l'évasion fiscale. • Les juges, les procureurs et les enquêteurs doivent être mieux formés aux questions soulevées par les preuves dans les cas de blanchiment de capitaux, notamment pour établir le délit principal et prouver l'intention criminelle. • La réduction du nombre d'organismes d'application des lois impliqués dans la détection des affaires de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et dont les activités se chevauchent. • Des accords transparents sur l'échange d'informations entre les organismes nationaux et l'accès aux bases de données. • La mise à jour constante de statistiques précises au niveau centralisé sur les enquêtes, les poursuites et les inculpations pour des motifs de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, et sur les mesures de confiscation. • La création d'un organisme centralisé chargé de surveiller la mise en œuvre d'un plan d'actions relatif à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme tels qu'ils sont décrits dans le présent rapport.
V. Coopération internationale	<ul style="list-style-type: none"> • La ratification urgente par la Bosnie-Herzégovine de la Convention européenne d'extradition et de ses protocoles additionnels, de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale ainsi que ses protocoles additionnels, et de la Convention de Strasbourg (ETS 141)¹⁰ • Renforcer dans les plus brefs délais la communication directe entre les organismes nationaux et étrangers compétents dans le cadre de l'entraide juridique internationale.

¹⁰ Voir la note de bas de page 3

	<ul style="list-style-type: none"> • La mise à jour de statistiques harmonisées concernant la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et l'extradition. • Veiller à ce que la non-extradition des ressortissants nationaux soit suivie d'un transfert en bonne et due forme des procédures pénales. • Des dispositions doivent être adoptées pour que la motivation politique ne soit pas un motif de refus des demandes d'extradition liées au terrorisme.
<p>Cadre juridique et institutionnel pour l'ensemble des institutions financières</p>	
<p>I. Cadre général</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La législation préventive doit clairement prévoir que les banques ou d'autres personnes soumises à l'obligation de déclaration peuvent s'affranchir du secret professionnel. Toute banque qui ne respecte pas les obligations légales en matière de déclaration doit faire l'objet d'une enquête. • La législation doit préciser les mandats des organismes de réglementation en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme qui interviennent dans les secteurs de l'assurance et des transactions boursières.
<p>II. Identification des clients</p>	<ul style="list-style-type: none"> • L'ouverture et la tenue de comptes anonymes doivent faire l'objet d'une interdiction légale spécifique. • Des statistiques doivent être établies sur les comptes au porteur, qui doivent être supprimés immédiatement ou progressivement. • En ce qui concerne les normes du GAFI en matière d'identification des clients, les autorités doivent prévoir une loi ou une réglementation précise applicable à l'ensemble du pays. • En ce qui concerne l'identification des bénéficiaires lors de l'ouverture de comptes, les examinateurs recommandent l'adoption d'une disposition juridique claire imposant aux institutions financières de prendre les mesures nécessaires pour obtenir des informations sur la véritable identité des tiers pour lesquels un compte est ouvert lorsqu'elles soupçonnent que celui ou celle qui effectue cette opération en dissimule les véritables motifs. Une disposition analogue peut être prévue, le cas échéant, pour les propriétaires et les bénéficiaires principaux d'entités juridiques. • Les risques liés aux comptes numérotés ou codés doivent être évalués. Dans l'idéal, de tels comptes doivent être supprimés ou soumis à une surveillance très stricte. • Les questions soulevées par l'identification des clients doivent être une priorité pour les organismes de supervision. • Les clients occasionnels qui effectuent des transactions

	<p>en espèces ou non financières d'un montant supérieur à ceux prévus dans la directive de l'Union européenne doivent être identifiés.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Il convient de mettre en place une réglementation contraignante imposant aux institutions financières d'inclure des informations précises et pertinentes sur l'origine des transferts de fonds et l'ensemble de la procédure de la chaîne de paiement.
III. Suivi continu des comptes et des transactions	<p>La législation préventive doit être modifiée. Les organismes de supervision bancaire doivent fournir d'autres directives pratiques concernant la supervision <u>continue</u> des comptes et des directives particulières doivent être élaborées concernant les aspects pratiques du suivi des comptes des organisations à but non lucratif pouvant être utilisées aux fins de terrorisme.</p>
IV. Conservation des documents	<p>Les textes de loi pourraient contenir d'autres exigences propres à des secteurs particuliers. On accordera une attention spéciale à cette question dans les activités de supervision.</p>
V. Déclaration de transactions suspectes	<ul style="list-style-type: none"> • Il faudrait une disposition particulière concernant la déclaration des transactions liées au financement du terrorisme. • Des obligations déclaratives concernant des faits susceptibles de révéler des activités de blanchiment de capitaux doivent être prévues. Par ailleurs, la législation devrait empêcher les institutions tenues à l'obligation déclarative d'effectuer des transactions avec des clients qu'elles suspectent (ou dont elles connaissent les activités) de blanchiment de capitaux tant qu'elles n'ont pas informé les autorités. • Des directives détaillées sur l'identification des déclarations de transactions suspectes doivent être préparées. Des dispositions claires concernant le « safe harbour », ou sphère de sécurité, sont nécessaires. Des dispositions relatives à l'interdiction d'avertir le client doivent être adoptées conformément à la recommandation 17 du GAFFIEZ et aux directives de l'UE.
VI. Contrôle interne, conformité et vérification	<ul style="list-style-type: none"> • Des obligations juridiques doivent être prévues obligeant les institutions financières à établir et mettre à jour des procédures internes visant à les empêcher d'être utilisées aux fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, incluant la nomination de personnes chargées de la conformité de ces procédures au niveau de la direction, le respect de critères très stricts pour la nomination des employés, la mise au point de programmes de formation et l'instauration de fonctions de vérification conformes à la recommandation 19 du GAFI. • Des obligations analogues doivent s'appliquer aux secteurs de l'assurance et des transactions boursières. • Les inspections en matière de lutte contre le blanchiment

	de capitaux et le financement du terrorisme doivent s'appliquer aux secteurs de la banque, de l'assurance et des transactions boursières.
VII. Normes d'intégrité	Des amendements sont nécessaires pour mettre en place des procédures adaptées s'appliquant aux actionnaires importants, aux directeurs et aux membres des conseils d'administration des banques et des institutions financières afin que seules les personnes sans casier judiciaire puissent occuper de telles postes.
VIII. Pouvoir d'appliquer la loi et de sanctionner	<ul style="list-style-type: none"> • Dans le secteur bancaire, le pouvoir d'appliquer la loi doit comprendre l'annulation des licences lorsqu'il existe la preuve que les banques ont été impliquées dans le blanchiment de capitaux. • Le pouvoir légal d'examiner la conformité des procédures en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et d'appliquer des sanctions dissuasives doit être explicitement prévu dans les secteurs de l'assurance et des transactions boursières.
IX. Coopération entre les superviseurs et d'autres autorités compétentes	<ul style="list-style-type: none"> • L'avantage procuré par la fusion des différents organismes de supervision bancaire doit être examiné. La fusion permettrait de superviser le secteur bancaire d'une manière centralisée, sous la direction de la Banque centrale. Tous les organismes de supervision bancaire intervenant dans le secteur financier doivent pouvoir échanger des informations avec des organismes homologues, tant au plan national qu'international.