



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

MONEYVAL(2012)17

Rapport d'Évaluation Mutuelle

Lutte contre le blanchiment de capitaux
et le financement du terrorisme

SAINT-SIEGE (Y COMPRIS L'ÉTAT DE LA CITE DU VATICAN)

4 juillet 2012

Le Saint-Siège (y compris l'Etat de la Cité du Vatican) a été évalué par MONEYVAL en vertu de la Résolution CM/Res(2011)5, adoptée par le Comité des Ministres le 6 avril 2011. Cette évaluation a été effectuée par MONEYVAL et le rapport a été adopté en tant qu'évaluation du troisième cycle lors de sa 39^{ème} réunion plénière (Strasbourg, 2 - 6 juillet 2012).

© [2012] Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL).

Tous droits réservés. Sauf mention contraire, la reproduction du présent document est autorisée, à condition que la source soit citée. Pour tout usage à des fins commerciales, aucun extrait de cette publication ne peut être traduit, reproduit ou transmis, sous quelque forme que ce soit ou par un quelconque moyen - électronique (CD-Rom, Internet, etc.) ou mécanique, y compris la photocopie, l'enregistrement ou tout système de stockage ou de récupération de l'information - sans la permission écrite préalable du Secrétariat de MONEYVAL, Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit, Conseil de l'Europe (F - 67075 Strasbourg Cedex ou dghl.moneyval@coe.int)

TABLE DES MATIERES

I. PREFACE ET PORTEE DE L'EVALUATION.....	5
II. RESUME.....	7
III. RAPPORT D'EVALUATION MUTUELLE.....	19
1 PARTIE GENERALE	19
1.1 Informations générales sur le Saint-Siège (y compris l'État de la Cité du Vatican).....	19
1.2 Situation générale en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme....	26
1.3 Vue d'ensemble du secteur financier et des entreprises et professions non financières désignées (EPNFD)	29
1.4 Vue d'ensemble du droit commercial et des dispositions applicables aux personnes morales et aux structures juridiques.....	44
1.5 Vue d'ensemble de la stratégie de prévention du blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme	44
2 SYSTÈME JURIDIQUE ET MESURES INSTITUTIONNELLES CONNEXES	55
2.1 Incrimination du blanchiment de capitaux (R.1 et R.2)	55
2.2 Incrimination du financement du terrorisme (RS.II).....	61
2.3 Confiscation, gel et saisie des produits du crime (R.3).....	65
2.4 Gel des fonds utilisés pour le financement du terrorisme (RS.III).....	68
2.5 La Cellule de renseignements financiers et ses fonctions (R.26).....	73
2.6 Organes de répression et de poursuite et autres autorités compétentes - cadre pour l'enquête et la poursuite des infractions, et cadre pour la confiscation et le gel (R.27 et 28).....	80
2.7 Systèmes de déclaration et de communication d'informations aux frontières (RS.IX)	88
3 MESURES PREVENTIVES - INSTITUTIONS FINANCIÈRES	95
3.1 Risques de blanchiment de capitaux / financement du terrorisme	95
3.2 Devoir de vigilance à l'égard de la clientèle, y compris les mesures renforcées ou réduites (R.5 à R.8).....	97
3.3 Tiers et apporteurs d'affaires (R. 9)	121
3.4 Secret ou confidentialité des institutions financières (R.4).....	121
3.5 Conservation des documents et règles applicables aux virements électroniques (R.10 et RS. VII).....	126
3.6 Surveillance des transactions et de la relation d'affaires (R.11 et 21)	137
3.7 Déclarations d'opérations suspectes et autres déclarations (R. 13, 14, 19 et 25, et RS.IV)....	141
3.8 Contrôles internes, conformité, audit et succursales étrangères (R.15 et 22)	147
3.9 Banques fictives (R.18).....	152
3.10 Système de surveillance et de contrôle - Autorités compétentes et organismes d'autorégulation / Rôle, fonctions, obligations et prérogatives (y compris les pouvoirs de sanction) (R. 23, 29, 17 et 25).....	153
3.11 Services de transmission de fonds ou de valeurs (RS.VI).....	171
4 MESURES PREVENTIVES - ENTREPRISES ET PROFESSIONS NON FINANCIERES DESIGNEES.....	172
4.1 Devoir de vigilance à l'égard de la clientèle et conservation des documents (R.12).....	172
4.2 Déclaration des opérations suspectes (R. 16).....	177
4.3 Réglementation, surveillance et contrôle (R. 24-25)	179
4.4 Autres entreprises et professions non financières / Techniques de transaction modernes sécurisées (R.20).....	180
5 PERSONNES MORALES, STRUCTURES JURIDIQUES ET ORGANISATIONS À BUT NON LUCRATIF	182
5.1 Personnes morales – Accès à l'information sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle (R.33)	182

5.2	Structures juridiques – Accès à l’information sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle (R.34)	183
5.3	Organisations à but non lucratif (RSVIII)	185
6	COOPERATION NATIONALE ET INTERNATIONALE	190
6.1	Coopération nationale et coordination (R. 31 & R.32)	190
6.2	Conventions et Résolutions spéciales des Nations Unies (R. 35 et RSI)	192
6.3	Entraide judiciaire (R. 36-38, RSV)	194
6.4	Extradition (R.37, R.39, RSV)	198
6.5	Autres formes de coopération internationale (R. 40 et RSV)	201
7	AUTRES QUESTIONS	206
7.1	Ressources et Statistiques	206
7.2	Autres mesures ou questions pertinentes au titre de la LAB/CFT	206
IV.	TABLEAUX	207
8	Tableau 1. Notations de conformité avec les recommandations du GAFI	207
9	Tableau 2 : Plan d’action recommandé pour consolider le système de LAB/CFT	221
10	Tableau 3 : Réponse des autorités à l’évaluation	236
V.	MISE EN ŒUVRE DE LA 3 ^E DIRECTIVE DE LAB/CFT DE L’UE	237
VI.	LISTE DES ACRONYMES ET GLOSSAIRE DES TERMES UTILISES	255

I. PREFACE ET PORTEE DE L'EVALUATION

1. Le 24 février 2011, Son Éminence le Cardinal Bertone, Secrétaire d'État, a écrit au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pour demander que le Saint-Siège (y compris l'État de la Cité du Vatican) fasse l'objet des procédures d'évaluation et de suivi de MONEYVAL. MONEYVAL est le principal organe de surveillance du Conseil de l'Europe dans la lutte anti-blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme (LAB/CFT). Le Comité des Ministres a accédé à cette demande le 6 avril 2011. Le Saint-Siège (y compris l'État de la Cité du Vatican) a ensuite développé des pleins contacts avec MONEYVAL et des dispositions ont été prises en vue d'une visite sur place de MONEYVAL en novembre 2011.
2. L'évaluation du système de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme du Saint-Siège (y compris l'État de la Cité du Vatican) s'est appuyée sur les Quarante Recommandations (2003) et les Neuf Recommandations Spéciales sur le financement du terrorisme (2001) du Groupe d'action financière (GAFI)¹ et a été préparée à l'aide de la Méthodologie LAB/CFT (2004).² Étant donné la portée spécifique des évaluations réalisées par le Comité, cette évaluation est complétée par la prise en compte de certaines questions liées à la Directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 sur la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (ci-après « Troisième Directive de l'UE ») et à la Directive 2006/70/CE (« Directive de mise en œuvre »), cela en conformité avec le mandat et le règlement intérieur de MONEYVAL.
3. L'évaluation est basée sur les lois, règlements et autres documents fournis par le Saint-Siège (y compris l'État de la Cité du Vatican), ainsi que sur les informations recueillies par l'équipe d'évaluation de MONEYVAL pendant les visites au Saint-Siège (y compris l'État de la Cité du Vatican) effectuées du 20 au 26 novembre 2011 et du 14 au 16 mars 2012. Ce rapport d'évaluation tient compte des développements intervenus pendant les deux mois qui ont suivi la première visite sur place (c'est-à-dire jusqu'au 25 janvier 2012), comme l'autorise la pratique du GAFI et de MONEYVAL. En vertu des procédures de MONEYVAL, il n'est pas tenu compte dans le texte du rapport, non plus qu'à des fins de notation, des développements intervenus après le 25 janvier 2012. Néanmoins, le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican a continué d'améliorer et de moderniser sa législation et ses pratiques depuis le 25 janvier 2012. Les développements importants intervenus depuis le 25 janvier 2012 sont mentionnés en bas de page dans des notes de mise à jour, conformément aux procédures de MONEYVAL.
4. Pendant les visites sur place de MONEYVAL, l'équipe d'évaluation a été reçue par Sa Sainteté le Pape Benoît XVI et a rencontré des officiels et des représentants de tous les organes gouvernementaux pertinents du Saint-Siège (y compris l'État de la Cité du Vatican) et des organisations apparentées. La liste des personnes et institutions rencontrées est jointe à l'annexe I du rapport d'évaluation mutuelle.
5. Cette évaluation concerne une juridiction tout à fait particulière. L'équipe d'évaluation a d'abord dû établir quels étaient, dans le contexte du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, les secteurs pertinents en termes de LAB/CFT. La Méthodologie LAB/CFT (2004) a ensuite été appliquée exactement de la même façon qu'à tout autre État. Le présent rapport est une évaluation des mesures mises en place pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Il ne s'agit pas d'une enquête sur des allégations passées ou présentes de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Ce rapport ne traite pas directement de la situation avant la mise en œuvre de la législation LAB/CFT. Il ne constitue pas non plus un audit d'une institution financière particulière, car un tel audit excéderait le cadre d'une évaluation. Cependant, les évaluateurs ont examiné de très près la mise en œuvre effective des normes mondiales (en

¹ Ce rapport ne tient pas compte des Recommandations révisées du GAFI, qui ont été publiées en février 2012.

² Telle qu'actualisée en février 2009.

particulier par l'Institut des œuvres de religion, IOR). L'évaluation de MONEYVAL en ce domaine est basée sur des entretiens avec des dirigeants et employés de l'IOR et divers documents demandés par l'équipe d'évaluation.

6. L'évaluation a été conduite par une équipe d'évaluation composée d'experts de MONEYVAL et du GAFI dans les domaines du droit pénal, de l'application de la loi et des questions réglementaires : M. William C. Gilmore, professeur de droit pénal international à l'Université d'Edinburgh et expert scientifique de MONEYVAL pour les questions juridiques, qui a participé en tant qu'évaluateur juridique ; M. Philipp Roeser, Directeur des affaires légales et internationales de l'Autorité de surveillance des marchés financiers du Liechtenstein, et M. Andrew Strijker, expert scientifique de MONEYVAL pour les questions financières, qui ont participé en tant qu'évaluateurs financiers ; M. Boudewijn Verhelst, Directeur-adjoint du CTIF-CFI de Belgique et expert scientifique de MONEYVAL pour les questions d'application de la loi, et M. Vladimir Nechaev, assistant au premier vice-Président du gouvernement de la Fédération de Russie et Président de MONEYVAL, qui ont participé en tant qu'évaluateurs des questions d'application de la loi ; M John Ringguth, Secrétaire Exécutif de MONEYVAL, et M. John Baker, du secrétariat de MONEYVAL. L'équipe a examiné le cadre institutionnel, la législation LAB/CFT pertinente, la réglementation, les lignes directrices et d'autres normes, ainsi que les systèmes réglementaires et autres mis en place pour dissuader le blanchiment de capitaux (BC) et le financement du terrorisme (FT) au moyen d'institutions financières ou d'entreprises et de professions non financières désignées (EPNFD), ainsi que les capacités, la mise en œuvre et l'efficacité de tous ces systèmes.
7. Ce rapport présente donc un résumé des mesures LAB/CFT en place au Saint-Siège (y compris l'État de la Cité du Vatican) au moment de la première visite sur place de MONEYVAL ou, comme indiqué plus haut, immédiatement après. Il décrit et analyse ces mesures et formule des recommandations sur les moyens de renforcer certains aspects du système existant (voir Tableau 2). Il évalue également le niveau de conformité du Saint-Siège (y compris l'État de la Cité du Vatican) avec les 40 + 9 Recommandations du GAFI (voir Tableau 1). La conformité ou non avec les directives de l'UE n'est pas prise en compte dans les notations présentées au Tableau 1.
8. Pour faciliter la lecture, une liste détaillée des acronymes et un glossaire des termes utilisés dans ce rapport sont présentés dans la section VI.

II. RESUME

1. Contexte et portée de l'évaluation

1. Le 24 février 2011, Son Éminence le Cardinal Bertone, Secrétaire d'Etat, a écrit au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pour demander que le Saint-Siège (y compris l'Etat de la Cité du Vatican) (StS/ECV) se voie appliquer les procédures d'évaluation et de suivi de MONEYVAL. MONEYVAL est le principal organe de monitoring du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LAB/CFT). Le Comité des Ministres a accédé à cette demande le 6 avril 2011. Le Saint-Siège (y compris l'Etat de la Cité du Vatican) s'est donc pleinement engagé avec MONEYVAL et des dispositions ont été prises pour une visite de MONEYVAL sur place en novembre 2011.
2. MONEYVAL est un mécanisme d'évaluation par les pairs. Il évalue la conformité du cadre juridique et l'efficacité de sa mise en œuvre, plus les mesures financières et répressives en place pour lutter contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Ses évaluations sont faites en se référant aux normes mondiales du GAFI (Groupe d'action financière) ainsi qu'à l'égard de certains aspects de la Directive 2005/60/CE (la 3^e Directive de l'UE). MONEYVAL est un Membre associé de premier plan du GAFI.
3. Le présent rapport décrit et analyse les mesures de LAB/CFT qui étaient en place au StS/ECV au moment de la première visite sur place de MONEYVAL (20-26 novembre 2011) et prend en compte les évolutions qui se sont produites dans les deux mois qui ont suivi, jusqu'au 25 janvier 2012 (comme l'autorise la pratique du GAFI et de MONEYVAL). MONEYVAL s'est rendu une deuxième fois sur place du 14 au 16 mars 2012 pour clarifier certaines questions. Le rapport de MONEYVAL propose des recommandations sur la manière de renforcer certains aspects du système. Il a été préparé sur la base des 40 Recommandations du GAFI (2003) et des 9 Recommandations spéciales du GAFI sur le Financement du terrorisme (2001), telles que mises à jour. Il n'est pas basé sur les Recommandations révisées du GAFI, qui ont été publiées en février 2012.
4. Au titre des procédures de MONEYVAL, les développements intervenus après le 25 janvier 2012 ne peuvent pas être pris en compte dans le texte du rapport, ni aux fins de la notation. Il n'en reste pas moins que le StS/ECV a continué de progresser en vue d'améliorer et de moderniser ses lois et ses pratiques après le 25 janvier 2012, et les développements importants intervenus depuis sont mentionnés dans des notes de bas de page d'actualisation insérées dans le corps du rapport d'évaluation mutuelle, conformément à la procédure de MONEYVAL.
5. Le présent rapport est une évaluation des mesures en place pour lutter contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Il n'est pas une enquête sur des allégations passées et présentes de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme, et ne s'intéresse pas directement à la situation avant la mise en œuvre de la législation LAB/CFT. L'évaluation n'est pas non plus un audit de telle ou telle institution financière, puisque cela dépasse la portée d'une évaluation. Toutefois, les évaluateurs ont procédé à une évaluation approfondie de la mise en œuvre effective des normes mondiales (en particulier par l'Institut des œuvres de religion (IOR)). L'évaluation de MONEYVAL dans ce domaine repose sur des entretiens avec le personnel d'encadrement et les employés de l'IOR, l'analyse des procédures internes globales et d'autres documents demandés par l'équipe d'évaluation.

2. Le contexte spécifique de l'évaluation

6. L'Etat de la Cité du Vatican est, sur le plan géographique et démographique, le plus petit pays du monde, et la criminalité générée en interne y est très faible. Toutefois, la Basilique Saint-Pierre et les Musées du Vatican accueillent chaque année plus de 18 millions de pèlerins et de touristes, ce qui s'accompagne inévitablement par un certain niveau de petite délinquance.

7. Le StS/ECV n'héberge aucune entreprise commerciale indépendante, les secteurs économique, de la finance et des professions libérales étant placés sous monopole public. Contrairement aux autres Etats évalués par MONEYVAL, il n'y a donc pas d'économie de marché au StS/ECV, ce qui amène par là-même les autorités à considérer que la menace de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme est très faible. Toutefois, à ce jour, aucune évaluation des risques formelle n'a été faite. Les évaluateurs estiment qu'il conviendrait de se livrer à cet exercice pour se faire une idée claire de la pertinence de cette approche, et un processus a été entamé pour lancer cette évaluation. C'est là un point important, les évaluateurs ayant identifié des facteurs inhérents au système qui pourraient potentiellement aggraver le risque de LAB/CFT, notamment : de gros volumes de transactions en espèces et par virement (bien que les évaluateurs soient tout à fait conscients du fait que les transactions en espèces contribuent énormément au financement de la mission globale de l'Église) ; la portée mondiale des activités financières (y compris avec des pays qui appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI) et l'accès limité aux informations concernant les organisations à but non lucratif qui opèrent sur le territoire du StS/ECV.
8. Deux entités seulement, l'Institution pour les œuvres de religions (IOR) et l'Administration du patrimoine du Saint-Siège (APSA), ont été traitées comme des institutions financières aux fins de l'évaluation. L'IOR, la première de ces deux institutions par la taille, gérait au 30 novembre 2011 33 404 comptes. Le contrôle final sur ces deux institutions est assuré par le StS/ECV.
9. Le StS/ECV ne compte que très peu d'EPNFD - entités et de professions non financières désignées (domiciliées à l'étranger) -, notamment des comptables externes, qui fournissent des services relevant de cette catégorie.

3. Principaux constats

10. Les autorités du StS/ECV ont beaucoup progressé en très peu de temps et bon nombre des éléments constitutifs d'un régime de LAB/CFT sont maintenant officiellement en place. Mais il reste d'importantes questions qui doivent être traitées pour justifier qu'un régime pleinement efficace a effectivement été mis en place.
11. Pour mettre le système juridique du StS/ECV en conformité avec les normes internationales en matière de LAB/CFT, la Loi de l'Etat de la Cité du Vatican n° CXXVII, concernant la prévention et la lutte contre le blanchiment des produits issus d'activités criminelles et le financement du terrorisme a été adoptée le 30 décembre 2010 et est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2011. Par une Lettre apostolique du 30 décembre 2010, sous la forme d'un '*Motu Proprio*,³' Sa Sainteté le Pape Benoît XVI a également étendu cette loi au Saint-Siège lui-même et créé l'*Autorità di Informazione Finanziaria* (Autorité du Renseignement financier (ARF)) en tant que Cellule de renseignements financiers (CRF) pour le StS/ECV et autorité de supervision en matière de LAB/CFT. Cette première Loi de LAB/CFT a été rapidement révisée après la première visite de MONEYVAL, en très grande partie pour tenir compte des premiers constats des évaluateurs. La première loi a été complètement supplantée et remplacée par le Décret n° CLIX du 25 janvier 2012 introduisant des amendements et des ajouts, tous entrés en vigueur également le 25 janvier 2012. Depuis, le Décret a été confirmé. La Loi révisée de LAB/CFT a introduit un certain nombre de changements nécessaires et bienvenus, mais le calendrier de son introduction n'a pas permis aux évaluateurs d'apprécier l'efficacité de sa mise en œuvre. La Loi LAB/CFT établit aussi clairement que le Secrétariat d'Etat est chargé de la définition des politiques en matière de LAB/CFT, et compétent en matière d'adhésion aux traités et accords internationaux.
12. Le blanchiment des capitaux a été pleinement incriminé conformément aux normes du GAFI, bien que l'efficacité de l'application doive encore être démontrée, car il n'y a pas encore eu d'enquêtes, de poursuites ou de condamnations pour blanchiment des capitaux. De même, le financement du terrorisme a été incriminé, bien que l'incrimination spécifique de financement

³ Document émis par le Pape de sa propre initiative à l'intention de l'Église catholique romaine.

concernant certains actes terroristes qui est prévue dans les conventions des Nations Unies pour lutter contre le terrorisme soit absente. Les autorités ont les compétences nécessaires pour geler, saisir et confisquer des fonds et actifs criminels, même si l'efficacité de la mise en œuvre reste encore à démontrer. Des dispositions législatives détaillées ont été introduites pour donner pleinement force et effet au gel de fonds associés au terrorisme et au financement du terrorisme, conformément aux Résolutions pertinentes du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Cependant, en janvier 2012, elles n'avaient pas été concrètement mises en œuvre⁴.

13. L'ECV est dotée d'une Gendarmerie bien établie dont les compétences couvrent désormais les investigations en matière de délits financiers et d'infractions de blanchiment des capitaux, même si la formation aux investigations financières qui lui est dispensée semble insuffisante. Tant la Gendarmerie que l'ARF semblent disposer de ressources juridiques et matérielles adéquates.
14. Les mesures préventives prévues par la Loi LAB/CFT d'origine établissaient un cadre complet, avec les obligations relatives au devoir de vigilance à l'égard de la clientèle (DVC)⁵ et la conservation de pièces justificatives, ce qui constituait un pas en avant considérable pour le StS/ECV. Les dispositions légales ont été augmentées par les Règles et Instructions émises par l'ARF. Toutefois, certains éléments du régime préventif d'origine, à l'évidence, ne répondaient pas aux normes du GAFI. Les amendements et ajouts introduits par la Loi LAB/CFT révisée ont comblé un nombre considérable de lacunes identifiées dans la version d'origine de la Loi. Celles qui restent concernent pour l'essentiel les obligations de suivi approprié et de surveillance des relations d'affaires et transactions commerciales et la mise en œuvre de l'approche basée sur les risques établie par la Loi.
15. En novembre 2010 (avant l'entrée en vigueur de la législation LAB/CFT), l'IOR a entamé un processus de révision de sa base de données clients. Il s'est engagé à mener ce processus à bien d'ici fin 2012 avec l'actualisation de ses informations en matière de DVC, même si, à la date de la visite, le processus en était à ses débuts. Il existe certes un texte réglementaire de l'IOR établissant les catégories de personnes autorisées à détenir des comptes auprès de lui, il est recommandé d'examiner sérieusement la possibilité d'adopter une disposition légale contraignante décrivant les catégories de personnes morales et physiques autorisées à ouvrir et utiliser des comptes dans cet établissement.
16. La Loi LAB/CFT a introduit un régime de déclaration des opérations suspectes (DOS) et l'ARF a publié des notes d'orientations sur des indicateurs d'opérations anormales. Cependant, les tentatives de transactions ne sont pas clairement couvertes par les obligations et les dispositions relatives à la déclaration présentent des déficiences en ce qui concerne le financement du terrorisme. Durant la période concernée par l'évaluation, seules 2 DOS avaient été soumises par une institution financière au titre du régime de LAB/CFT. Ce chiffre semble faible, le régime de DOS étant en vigueur depuis le 1er avril 2011. Même si l'on tient compte de la petite taille du secteur financier du StS/ECV et s'il faut laisser le temps aux entités déclarantes de s'habituer au nouveau régime et de s'aguerrir, l'efficacité du système de déclaration est discutable.
17. L'ARF est le principal organe de supervision aux fins de la LAB/CFT, même si son rôle, sa responsabilité, son autorité, ses pouvoirs et son indépendance semblent peu clairs. La base législative pour la supervision et l'inspection doit être renforcée pour faire en sorte qu'elle inclue le contrôle des politiques, procédures, livres comptables et registres et, surtout, la possibilité de

⁴ Le 3 avril 2012, la liste de personnes désignées pour le StS/ECV a été promulguée par le Secrétariat d'Etat qui couvrait, entre autres, la liste 1267 des personnes désignées. Le même jour, l'ARF a publié une Ordonnance donnant effet à cette liste et l'a transmise à toutes les personnes liées par les obligations.

⁵ Devoir de vigilance à l'égard de la clientèle, l'une des pierres angulaires d'un régime préventif de LAB/CFT, en vertu de quoi tous les clients sont clairement identifiés et leur identité contrôlée par la présentation de documents d'identité fiables. A ce titre, l'institution obligée doit identifier et vérifier qui est ou sont les personnes physiques qui, en définitive, possèdent ou contrôlent un client et/ou au nom de qui une transaction est réalisée, ainsi que les personnes qui exercent en définitive le véritable contrôle sur une personne morale ou un montage juridique (par exemple les fiducies ou trusts).

procéder à des tests par échantillon. Les autorités de supervision devraient disposer clairement du droit de pénétrer dans les locaux relevant de leur supervision et le droit d'exiger l'accès aux livres de compte et autres informations. L'ARF ne semble pas avoir les pouvoirs adéquats pour s'acquitter de ses missions de supervision et n'est pas habilitée à prendre des sanctions à l'égard de l'une des deux institutions financières identifiées (APSA), cette dernière étant considérée comme une « autorité publique ». Après sa création, l'ARF s'est concentrée sur la préparation et la diffusion de conseils d'orientation. Au moment des visites sur site de MONEYVAL, l'ARF n'avait mené aucune inspection sur site, alors même que la principale institution financière, l'IOR, le lui avait demandé, et n'avait reçu aucune formation à ses missions de supervision.

18. L'ARF ne participe pas au processus d'agrément des cadres des institutions financières et il n'y a pas de dispositions prévoyant une supervision prudentielle des institutions financières. Il est fortement recommandé que l'IOR soit également supervisé par un superviseur prudentiel dans un proche avenir car, même si cela n'est pas formellement requis, le fait que l'IOR ne soit pas soumis à une supervision indépendante fait peser de gros risques sur la stabilité du petit secteur financier du StS/ECV.
19. La Loi LAB/CFT couvre, aux fins de l'obligation de DOS, les avocats et les comptables qui opèrent sur le territoire du ECV. Un certain nombre d'organisations à but non lucratif opèrent sur le territoire du StS/ECV, toutes liées à la mission de l'Église. Toutefois, aucun système de supervision n'est en place pour ce secteur et aucune action de sensibilisation systématisée aux questions de LAB/CFT n'a encore été organisée le concernant.
20. Dans l'ensemble, des modalités adéquates sont en place pour faciliter la coopération nationale comme internationale. En janvier 2012, le StS/ECV est devenu partie aux Conventions des Nations Unies de Vienne, de Palerme et contre le financement du terrorisme, ce dont les évaluateurs se félicitent chaudement car cela facilitera l'entraide juridique au niveau judiciaire. Si les informations communiquées aux évaluateurs ont fait apparaître des antécédents dans une large mesure satisfaisants en matière de coopération internationale sur le plan judiciaire, un des pays a cependant indiqué avoir rencontré des difficultés dans ses relations avec le StS/ECV pour ce qui est de l'entraide juridique.
21. La capacité de l'ARF à échanger des informations avec d'autres CRF est limitée, car il lui faut d'abord disposer d'un Mémoire d'entente (*Memorandum of Understanding* - MOU) en vigueur avec ses contreparties. Aucun MOU n'ayant été signé au moment des visites de MONEYVAL sur place, l'efficacité de l'ARF en matière de coopération internationale n'a pas été démontrée⁶. L'ARF n'a pas d'autorité explicite pour partager des informations liées à la supervision.

4. Systèmes juridiques et mesures institutionnelles connexes

22. Pour ce qui est du droit pénal, le StS/ECV s'appuie sur le Code pénal italien de 1889 et le Code de procédure pénal italien de 1913. Il est cependant noté que la Loi LAB/CFT a introduit divers amendements visant à actualiser le Code pénal pour mettre les infractions incriminées au StS/ECV en conformité avec les « catégories désignées d'infractions » du GAFI⁷.
23. Avant l'entrée en vigueur de la Loi d'origine LAB/CFT, le blanchiment des capitaux n'était pas spécifiquement incriminé dans le système légal du StS/ECV, qui reposait sur l'article 421 du Code pénal italien de 1889. A la suite de la visite sur place de MONEYVAL, en novembre 2011, et au vu des premiers constats de ce dernier, les autorités du StS/ECV ont révisé la loi d'origine LAB/CFT pour traiter les lacunes identifiées et aussi, dans leurs propres termes, pour asseoir le régime LAB/CFT sur des fondements législatifs plus sûrs, inscrits dans le long terme et solides

⁶ Les autorités ont par la suite communiqué qu'elles ont signé un MoU avec une CRF, et contacté à ce sujet 11 autres CRF, dont deux ont officiellement notifié leur acceptation.

⁷ Les infractions qui doivent être incriminées pour pouvoir former le socle qui permettra les inculpations et condamnations au chef de blanchiment de capitaux.

sur la durée. Les nombreux amendements et ajouts à la loi ainsi introduits sont entrés en vigueur le 25 janvier 2012. Au titre de cette Loi LAB/CFT révisée, les éléments physiques et matériels du blanchiment de capitaux exigés par les normes internationales sont couverts.

24. Au StS/ECV, l'infraction de blanchiment de capitaux s'applique à toute personne physique qui s'engage en connaissance de cause dans des activités prohibées. Les évaluateurs ont été informés qu'au titre des principes généraux et règles applicables du régime de droit, l'élément intentionnel de l'infraction peut être déduit de circonstances factuelles objectives. Une disposition relative à la « responsabilité administrative des personnes morales » a été introduite dans la législation amendée entrée en vigueur le 25 janvier 2012. Cette responsabilité ne peut être engagée que s'il y a eu au préalable condamnation pénale d'une personne physique ayant des liens pertinents avec la personne morale visée pour des chefs de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Les évaluateurs ont des doutes quant à l'efficacité de la disposition relative à la responsabilité des entreprises.
25. Des infractions spécifiques visant à couvrir le financement du terrorisme ont également été introduites dans la législation. Toutefois, il manque encore la capacité de poursuites au chef de financement du terrorisme à l'égard de certains actes terroristes mentionnés dans certaines conventions pertinentes des Nations-Unies relatives à la lutte contre le terrorisme. Le financement de terroristes individuels ou d'organisations terroristes à des fins légitimes, également exigé au titre des normes du GAFI, n'est pas couvert.
26. La Loi LAB/CFT prévoit la confiscation obligatoire des produits mais aussi des instruments du crime, confiscation qui peut aussi s'appliquer à des tiers. Des mesures conservatoires, notamment le gel et/ou la saisie de biens pour éviter toute cession, transfert ou disposition de biens soumis à confiscation sont appliqués en vertu des dispositions du Code pénal italien. Les évaluateurs sont satisfaits des pouvoirs, qu'ils jugent adéquats, dont disposent les services d'application de la loi et l'ARF s'agissant d'identifier et de suivre des biens qui font ou peuvent faire l'objet d'une confiscation ou sont suspectés d'être les produits d'un crime. Le régime de confiscation et de mesures conservatoires est libellé de telle sorte qu'il protège les intérêts des tiers de bonne foi, comme l'exige la norme.
27. La Loi LAB/CFT a introduit des dispositions pour permettre le gel de fonds de personnes identifiées en vertu des Résolutions du Conseil de sécurité des Nations-Unies. Toutefois, au moment des visites de MONEYVAL, il fallait encore développer un mécanisme d'application de ces dispositions dans la pratique⁸.
28. La Cellule de renseignements financiers pour le StS/ECV est l'ARF, opérationnelle depuis le 1^{er} avril 2011. Le *Motu Proprio* établissant l'ARF l'identifie en tant qu'institution publique du StS. Aux fins des règles de LAB/CFT, sa juridiction couvre tous les Dicastères (Services) de la Curie romaine et toutes les organisations et instances dépendant du StS qui mènent des activités financières énumérées dans la Loi LAB/CFT.
29. L'ARF est une autorité administrative autonome. Elle exerce les missions clés d'une CRF : recevoir et analyser les déclarations d'opérations suspectes (DOS), et diffuser les résultats de son analyse aux services d'application de la loi. Pour mieux exercer son activité d'analyse, l'ARF a un pouvoir étendu de recueil de données complémentaires. La Loi LAB/CFT lui donne accès, en temps opportun, aux informations financières, administratives et d'enquête dont elle a besoin, ainsi qu'à des informations supplémentaires par les parties qui ont procédé à la déclaration. Toutefois, du fait d'un regrettable revirement dans les textes de la Loi d'origine LAB/CFT et de sa version révisée, la base légale autorisant l'ARF à recueillir des informations supplémentaires auprès de toutes les entités soumises à l'obligation de déclaration est devenue incertaine. La Loi LAB/CFT garantit l'indépendance opérationnelle et l'autonomie de l'ARF et impose que celle-ci soit dotée de ressources adéquates.

⁸ Voir note 4 plus haut.

30. Bien qu'il soit enjoint à l'ARF de respecter le « secret le plus absolu », l'échange d'informations dans le contexte de la coopération internationale ou avec les autorités judiciaires est autorisé, même si l'ARF n'a pas autorité pour conclure de manière autonome des MoU avec ses contreparties étrangères, ce qui limite potentiellement son efficacité en matière de coopération internationale. L'ARF envisage sérieusement de rejoindre le Groupe Egmont⁹ et a déjà pris des mesures pour entamer la procédure d'adhésion, ce qui lui permettrait de coopérer directement avec d'autres CRF du Groupe Egmont, conformément aux principes qui régissent ce dernier.
31. Au StS/ECV, le pouvoir judiciaire est exercé par les Cours, à savoir le Juge unique, le Tribunal, la Cour d'appel et la Cour de cassation, et les autorités d'application de la loi sont le Bureau du Procureur public (le Promoteur de la Justice) qui est nommé par le Pape et le Corps de la Gendarmerie qui, étant la seule force de police dans l'ECV, a pour principales fonctions de maintenir l'ordre public et d'enquêter en cas d'infractions. La sphère des services d'application de la loi étant très petite, elle ne compte pas d'autorités spécialisées dans l'investigation et les poursuites pour des affaires de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme. Les autorités judiciaires et de poursuite n'ayant pas encore été confrontées à des affaires de ce type, il n'est pas possible de juger de leur efficacité à cet égard.
32. Les normes font obligation aux pays de se doter de mesures permettant de détecter le transport physique transfrontière d'espèces ou de titres négociables au porteur. Avec l'adoption de la Loi LAB/CFT, les autorités du StS/ECV ont établi un régime de déclaration pour les espèces et titres négociables au porteur, toute personne physique étant tenue de s'y conformer. Toutefois, l'obligation de déclaration ne couvre pas l'expédition d'espèces par cargo équipé de containers. La Gendarmerie a autorité pour mener des enquêtes et procéder à des inspections afin de faire appliquer le régime de déclaration et peut saisir les espèces en cas de soupçon de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme. Les autorités ont certes le pouvoir d'infliger une amende, mais d'un montant limité, et il n'est pas certain que la Gendarmerie, en pratique, soit en mesure de saisir, en temps opportun, des espèces en cas de soupçon de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme, toutes les déclarations ayant été faites à des institutions financières. La Gendarmerie peut coopérer avec les Services des Douanes d'autres pays, même s'il semble y avoir des restrictions à la capacité de la CRF d'échanger des informations avec des contreparties concernant le transport transfrontière.

5. Mesures préventives – Institutions financières

33. Les mesures préventives prévues dans la Loi LAB/CFT avant les amendements introduits par le Décret n° CLIX du 25 janvier 2012 établissaient un cadre complet, y compris les obligations de DVC et de conservation de pièces et de justificatifs, et étaient considérées comme une avancée majeure pour le StS/ECV. Elles avaient été augmentées par les Règlements et Instructions émis par l'ARF. Toutefois, certains éléments du régime préventif, à l'évidence, ne répondaient pas aux normes du GAFI. Les amendements et ajouts promulgués par le Décret n° CLIX du 25 janvier 2012 ont comblé un nombre considérable de lacunes qui avaient été identifiées dans la Loi antérieure. Les lacunes qui subsistent concernent pour l'essentiel les conditions relatives à la supervision et au contrôle des relations d'affaires et des transactions commerciales ainsi que la mise en œuvre de l'approche basée sur les risques telle qu'établie par la Loi.
34. La Loi d'origine LAB/CFT telle qu'amendée par le Décret n° CLIX du 25 janvier 2012 s'applique à toutes les activités et opérations réalisées par des institutions financières telles que définies dans le Glossaire accompagnant la Méthodologie du GAFI. En pratique, seules deux entités, à savoir l'IOR et l'APSA, ont été traitées comme des institutions financières aux fins de cette évaluation, l'IOR étant à cet égard le plus pertinent.

⁹ Le Groupe Egmont sert de forum pour les CRF du monde entier, afin d'améliorer la coopération en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Les membres du Groupe Egmont se rencontrent régulièrement pour explorer des moyens de coopérer, en particulier dans les domaines de l'échange d'information, de la formation et de la mise en commun d'expertise.

35. La Loi LAB/CFT révisée a introduit un régime complet de DVC et inclut une approche basée sur les risques concernant ce dernier. Les dispositions légales imposent un devoir de vigilance renforcée à l'égard de la clientèle¹⁰ pour ce qui concerne des relations établies avec des personnes politiquement exposées (PPE), des comptes courants de correspondants et des relations à distance (et non en face-à-face). Certaines déficiences ont été identifiées concernant ces obligations. Ainsi, l'obligation de mettre en place des systèmes de gestion de risque appropriés pour déterminer si le client est une PPE ne s'étend pas aux titulaires effectifs des comptes. Pour ce qui est des relations à distance, la Loi prévoit des exemptions indues à l'égard des obligations complètes de DVC. La seule obligation supplémentaire de devoir de vigilance renforcée, qui semble conçue sur la base d'une évaluation des risques locale, est établie dans une Instruction de l'ARF et concerne des dépôts répétés d'espèces ou d'objets de valeur.
36. Les cas justifiant d'un DVC simplifié¹¹ tel que prévu dans la Loi LAB/CFT ne sont pas le résultat d'une évaluation spécifique des risques et des points de vulnérabilité auxquels est confronté le StS/ECV. Le fait de ne pas avoir entrepris d'évaluation formelle des risques implique qu'il n'y a aucune base permettant de déterminer si d'autres risques potentiels sont traités de manière appropriée. Comme on l'a noté plus haut, les évaluateurs ont identifié des facteurs supplémentaires qui pourraient aggraver la situation en matière de risque. L'évaluation des évaluateurs concernant ces risques spécifiques correspond largement l'évaluation initiale de la menace faite par l'ARF. Cette évaluation préliminaire doit être complétée et formalisée.
37. En appliquant l'approche basée sur les risques au devoir de vigilance simplifiée, la Loi LAB/CFT crée des exemptions générales à l'égard des obligations de DVC. Il ne s'agit pas, comme les normes le permettent, de mesures de DVC « réduites ou simplifiées », mais bel est bien d'exemption de toute démarche de DVC, sauf en cas de soupçons de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, ou s'il y a des raisons de croire que la vérification qui avait été faite n'est pas fiable ou est insuffisante pour donner les informations nécessaires. Ces exemptions ont besoin d'être revues.
38. Le cadre pour le DVC pêche aussi par manque d'une obligation expresse de vérifier que les transactions sont cohérentes avec ce que l'institution sait de la source des fonds. Il n'y a pas non plus d'obligation d'accorder une attention plus particulière ou d'analyser le contexte dans lequel s'inscrivent les relations d'affaires et transactions commerciales avec des personnes ressortissantes ou résidentes de pays qui n'appliquent pas, ou appliquent insuffisamment, les Recommandations du GAFI. Enfin, il n'y a pas non plus, contrairement aux dispositions prévues par les normes, d'obligation d'examiner le contexte et le but de transactions complexes, exceptionnellement élevées, ou de modalités inhabituelles dans les transactions, qui n'ont pas de but économique et licite économique apparent ou visible.
39. Le personnel dirigeant de l'IOR a fait preuve d'un engagement clair et s'est montré très sensibilisé pour ce qui est de la mise en œuvre précise des obligations au titre de la Loi LAB/CFT. Les évaluateurs ont eu le plaisir de constater que les procédures internes établies par l'IOR vont, dans une certaine mesure, plus loin que les exigences prévues par la Loi avant les amendements et ajouts introduits en janvier 2012. Leurs procédures contenaient en partie des obligations manquantes ou peu claires dans la Loi d'origine LAB/CFT.
40. En revanche, en se fondant sur ces procédures internes, les évaluateurs ont également identifié certaines lacunes qui ont un impact sur la mise en œuvre effective de certaines mesures de DVC. Ainsi, la catégorisation des risques appliquée par l'IOR ne tient pas compte du risque

¹⁰ Des mesures de DVC renforcée doivent être appliqués à certaines catégories à haut risque de clients (par exemple, des clients non-résidents), et pour ce faire, il convient de demander un complément d'informations sur les antécédents des clients et les propriétaires/bénéficiaires effectifs les concernant.

¹¹ Des mesures de DVC simplifiée peuvent être appliquées à certaines catégories peu risquées de clients (par exemple des institutions publiques ou des entreprises). Les institutions financières peuvent ainsi appliquer des mesures allégées pour l'identification et la vérification de l'identité des clients et de leurs propriétaires/bénéficiaires effectifs.

géographique, du risque produit/service, du type et de la fréquence des transactions, de l'activité menée, des volumes d'affaires ou du comportement du client.

41. Cette catégorisation des risques par l'IOR étant incomplète, les mesures de devoir de vigilance renforcée à l'égard de la clientèle semblent n'être appliquées qu'à un nombre très limité de catégories de client et les mesures supplémentaires appliquées en situations plus risquées semblent limitées. Les systèmes informatiques destinés à identifier des transactions inhabituelles et plus risquées étaient encore en cours de développement lors des visites de MONEYVAL sur place. De plus, certaines faiblesses ont été détectées dans les procédures d'identification (par exemple pour ce qui est des personnes prétendant agir au nom d'un client).
42. Les représentants de l'APSA ont montré qu'ils comprenaient bien leurs obligations au titre de la Loi LAB/CFT et les obligations semblent être appliquées dans la pratique. Toutefois, la formalisation des procédures de DVC chez APSA semble en être à ses débuts, les procédures internes à cet établissement n'ayant été adoptées qu'après la visite sur place de MONEYVAL.
43. Il est particulièrement préoccupant de noter qu'il n'y a jamais eu de test par échantillonnage des dossiers de DVC tenus par l'IOR ou d'évaluation par l'ARF dans le cadre de sa supervision couvrant l'examen des transactions et l'origine des fonds concernés par les transactions opérées par l'IOR. Les évaluateurs relèvent les efforts et l'engagement de l'IOR concernant le passage en revue de sa base de données clients à la lumière du nouveau cadre réglementaire, mais ce processus était à peine entamé au moment des visites sur place de MONEYVAL. Bien qu'un règlement de l'OIR établisse les catégories de personnes habilitées à détenir des comptes dans cet établissement, les évaluateurs recommandent qu'il soit sérieusement envisagé de prévoir une disposition statutaire définissant les catégories de personnes morales et physiques habilitées à détenir des comptes chez l'IOR.
44. La Loi LAB/CFT a introduit une obligation de conserver les documents et justificatifs conformément aux normes. Pour ce qui est des virements, l'ARF a publié des Règlements qui semblent aussi être globalement conformes aux normes. Toutefois, il n'y a pas d'obligation explicite dans le Règlement pour veiller à ce que les transactions qui ne sont pas des transactions de routine ne soient pas traitées en lots¹², si cela aggraverait le risque de blanchiment d'argent. Le Règlement lui-même présente des faiblesses concernant la vérification d'identité et l'interprétation du concept de « transferts nationaux » est trop large. De plus, aucune obligation n'a été mise en place pour que les institutions financières bénéficiaires adoptent des procédures effectives basées sur les risques pour identifier et traiter les virements qui ne sont pas accompagnés par des informations complètes sur l'émetteur.
45. La Loi LAB/CFT a introduit un régime de déclaration d'opérations suspectes qui est sain sur le fond et l'ARF a diffusé des conseils concernant des indicateurs de transactions anormales. Toutefois, les tentatives de transaction ne sont pas couvertes clairement par les obligations de déclaration, qui ne font référence qu'à des « transactions » et non à des « fonds » et il n'y a pas d'obligation de signalement couvrant des fonds suspectés d'avoir un lien avec ou utilisés pour le terrorisme, des actes ou des organisations terroristes. De plus, les insuffisances dans l'incrimination de l'infraction de financement du terrorisme limitent formellement l'obligation de déclarer ce type de financement. Le niveau de DOS au moment des visites sur place amène les évaluateurs à s'interroger sur l'efficacité concrète du régime de déclaration. Il est relevé qu'aucune déclaration n'a été transmise au procureur. La protection des personnes effectuant une déclaration d'opération suspecte et l'interdiction de « prévenir les clients concernés » sont en grande partie conformes aux normes.
46. L'ARF a diffusé des conseils sur les contrôles internes requis dans les institutions financières. Des préoccupations subsistent cependant sur le fait que la portée du droit de l'ARF de diffuser des conseils est limitée. Ni les dispositions légales, ni les conseils ne prévoient que le responsable

¹² Le traitement en lots groupe des transactions similaires pour faciliter le traitement efficace des données. Les normes requièrent que les transactions inhabituelles soient traitées individuellement.

de conformité aux fins de la LAB/CFT peut accéder en temps opportun aux données d'identification des clients et autres informations relatives au DVC, aux données relatives à une transaction et à d'autres informations pertinentes. Aucune des deux institutions financière n'a de succursales ou filiales à l'étranger, toutefois des dispositions ont été prises dans la Loi de LAB/CFT pour couvrir ce point, et sont dans une large mesure conformes aux normes.

47. L'ARF est l'organe de supervision principal aux fins de la LAB/CFT. La Loi de LAB/CFT déclare que la CRF a le pouvoir de mener des inspections et d'imposer des amendes administratives, mais limite cependant la supervision au suivi et à la vérification de certaines activités, qui se concentrent pour l'essentiel sur les mesures de contrôle interne et la sélection des employés. De plus, on ne sait pas clairement dans quelle mesure le pouvoir de mener des inspections couvre l'examen des politiques, procédures, livres et registres et peut être étendu à un test par échantillonnage. On ne sait pas non plus clairement si les pouvoirs de la CRF incluent le droit de pénétrer dans les locaux de l'institution relevant de sa supervision, le droit d'exiger les livres de comptes et autres informations et le droit de copier des documents et d'en emporter copie, assortis d'une amende pour l'institution dont le personnel refuse d'obtempérer. Après sa constitution, l'ARF s'est concentrée sur l'élaboration et la diffusion de Règlements et d'Instructions, en conséquence de quoi elle n'a mené quasiment aucune activité de supervision durant ce temps et, lors des visites sur place de MONEYVAL, n'avait réalisé aucune inspection sur site. Il est recommandé que la définition de la supervision et de l'inspection qui est donnée dans la Loi de LAB/CFT soit modifiée pour qu'il soit clair que ces fonctions ne soient pas restreintes uniquement à certaines activités de LAB/CFT mais couvrent tous les aspects de cette dernière et en particulier l'examen des politiques, des procédures, des livres et des registres ainsi que le test par échantillonnage. Les autorités de supervision devraient disposer du droit légal de pénétrer dans des locaux relevant de leur supervision et du droit d'exiger l'accès aux livres de comptes et autres informations.
48. Il est fortement recommandé que l'IOR fasse également l'objet d'une supervision par un organisme de supervision prudentielle dans un proche avenir car, pour l'heure, il n'est soumis à aucune supervision indépendante adéquate. Même si, formellement, cela n'est pas une obligation, l'absence de supervision prudentielle fait peser de gros risques pour la stabilité du petit secteur financier du StS/ECV. Ce type de supervision aurait en outre l'avantage d'amener l'IOR à mettre en œuvre des mesures supplémentaires en matière de réglementations et de supervision qui sont pertinentes pour ce qui concerne la LAB.
49. L'APSA, étant considérée comme une autorité publique, ne peut se voir sanctionnée pour violations de la législation LAB/CFT. Cela devrait être reconsidéré. Par ailleurs, les personnes morales peuvent être sanctionnées, et des sanctions sont possibles aussi à l'égard de toute personne physique, mais la législation ne traite pas spécifiquement les directeurs et l'encadrement supérieur. Il serait utile d'éclaircir davantage ce point. Il n'y a pas de compétence permettant de retirer, restreindre ou suspendre l'agrément d'une institution financière. Aux dates des visites sur place de MONEYVAL, aucune sanction n'avait été appliquée. Pour ce qui est de l'entrée sur le marché, les directeurs et l'encadrement supérieur de l'IOR et de l'APSA ne sont pas spécifiquement évalués sur la base de critères de compétence et d'honorabilité par l'ARF et les institutions financières sont « agréées » au moyen du Chirographe¹³ et du Pastor Bonus¹⁴, mais pas par l'ARF.
50. La Loi LAB/CFT précise que le secret financier ne devrait pas faire obstacle aux demandes d'information émanant des autorités compétentes et prévoit également que les autorités nationales coopèrent activement et échangent des informations aux fins de la LAB/CFT. La Loi prévoit en outre que le secret officiel ne doit pas inhiber l'échange international d'informations.

¹³ Document papal établissant l'IOR.

¹⁴ Constitution apostolique promulguée par le Pape Jean-Paul II, qui fixe le processus de gestion du gouvernement central de l'Église catholique romaine. L'IOR comme l'APSA sont établis en vertu du Pastor Bonus.

Les autorités du StS/ECV ont apporté la preuve qu'en pratique, des informations couvertes par le secret financier et officiel sont échangées. Toutefois, la Loi prévoit des exemptions expresses aux dispositions relatives au secret pour certains types d'échange d'information.

6. Mesures préventives – Entreprises et professions non financières désignées (EPNFD)

51. Etant donné le régime de monopole public, personne n'est autorisé à établir un commerce ou des entreprises industrielles ou commerciales sans l'autorisation préalable du Gouverneur. Aucune autorisation de ce type n'a jamais été accordée. Seuls les services d'EPNFD fournis par des entités du StS/ECV, ainsi que des services transfrontaliers fournis par des personnes domiciliées à l'étranger (avocats, auditeurs, etc.), sont autorisés sur le territoire du StS/ECV.
52. La Loi LAB/CFT révisée couvre toutes les catégories d'EPNFD couvertes par les normes du GAFI à l'exception des casinos (y compris sur internet), dont l'établissement est expressément interdit par la Loi. Les EPNFD doivent se plier aux mêmes obligations que les institutions financières, notamment et entre autres au devoir de vigilance à l'égard de la clientèle (DVC) et à la conservation de justificatifs et de registres. Malgré ce large champ d'application, il semble qu'il n'y ait qu'un très petit nombre d'EPNFD (domiciliées à l'étranger) notamment des comptables externes fournissant des services sur le territoire du StS/ECV qui soient pertinentes aux termes des normes du GAFI, mais ces EPNFD n'ont pas encore appliqué les obligations de la Loi LAB/CFT.

7. Organisations à but non lucratif

53. Un certain nombre d'organisations à but non lucratif sont basées sur le territoire du StS/ECV, toutes liées au soutien de la mission de l'Église, ce secteur contrôlant une part significative de ressources financières au niveau du StS/ECV. Aucun examen de ce secteur n'a été mené pour établir si le cadre légal et réglementaire est adéquat et si ce secteur présente des vulnérabilités potentielles pour ce qui concerne des activités de financement du terrorisme. Lors des visites sur place de MONEYVAL, aucun régime de supervision n'était en place. Aucuns conseils écrits n'avaient été élaborés et rien n'avait été fait pour une action systématisée d'information de ce secteur.

8. Coopération nationale et internationale

54. Le Saint-Siège et l'Etat de la Cité du Vatican sont des personnes morales sur le plan international. Le StS entretient des relations diplomatiques avec les membres de la communauté internationale. Il est membre de certaines organisations internationales et a le statut d'observateur dans d'autres, notamment les Nations-Unies et le Conseil de l'Europe. En droit international, il a la capacité de conclure des traités et est devenu partie à un certain nombre de conventions multilatérales, notamment plusieurs négociées sous l'égide des Nations-Unies. Les évaluateurs se sont chaudement félicités de la décision du StS/ECV, en janvier 2012, de devenir partie aux Conventions des Nations-Unies de Vienne, de Palerme et contre le financement du terrorisme.
55. Au StS/ECV, les questions de coopération juridique internationale sont régies par les dispositions pertinentes du Code italien de procédure pénale de 1913 dans sa version de 1929 (CPP), qui prévoit que les conventions internationales et les pratiques en matière de commissions rogatoires et autres questions connexes doivent être respectées. Toutefois, au moment de la première visite sur place de MONEYVAL, aucun accord bilatéral d'entraide juridique n'avait été conclu. Mais le StS/ECV est désormais partie aux Conventions des Nations-Unies de Vienne, de Palerme et contre le financement du terrorisme, dont les abondantes dispositions en matière d'entraide juridique s'appliquent désormais aussi entre le StS/ECV et tous les autres Etats parties.
56. A l'heure actuelle, le StS/ECV applique le processus des commissions rogatoires prévu dans le CPP. Ce processus est libellé dans des termes relativement larges et souples, et la double incrimination n'est pas requise. Ce mécanisme de coopération est en général adéquat pour ce qui est la fourniture d'assistance en matière d'enquêtes et de poursuites dans des affaires de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme et d'infractions sous-jacentes. Pour ce qui est de l'extradition, deux régimes distincts sont en vigueur. En ce qui concerne l'Italie, en vertu

du Traité de Latran, le StS/ECV se prévaut d'une « coopération renforcée ». A l'égard des autres Etats, les conditions du CPP s'appliquent. En d'autres termes, lorsqu'une demande d'extradition est introduite par les voies diplomatiques, les tribunaux jouent un rôle décisif pour déterminer si les conditions pertinentes sont bien remplies. La branche exécutive du gouvernement tranche en dernier ressort.

57. Il ressort des informations communiquées aux évaluateurs que l'historique de la coopération internationale en matière d'entraide judiciaire est globalement satisfaisant, même si un pays a signalé avoir rencontré quelques difficultés dans ses relations avec le StS/ECV à cet égard.
58. Les régimes juridiques du StS/ECV ne contiennent aucune restriction induite concernant la coopération des services répressifs en matière fiscale, ni aucune restriction ou condition particulière concernant la coopération internationale sur la base de protection du secret financier et du secret professionnel de possibles sujets non financiers désignés. Les autorités compétentes sont dotées des pouvoirs nécessaires pour mener des enquêtes tant au niveau interne qu'international. En particulier, la Gendarmerie, en étroite coopération avec l'Autorité judiciaire, mène des enquêtes et procède à des investigations, et coopère avec les autorités d'autres pays dans le cadre d'INTERPOL. Elle peut demander, par les canaux compétents, la coopération des services italiens homologues. Toutefois, comme cela a été relevé, l'ARF est limitée dans sa capacité à échanger des informations par l'obligation d'avoir auparavant conclu un MoU avec ses contreparties, or aucun MoU n'avait été signé à la date des visites sur place¹⁵. Les évaluateurs ont recueilli des avis divergents concernant la capacité de l'ARF à partager des informations avant l'entrée en vigueur de la Loi d'origine LAB/CFT, le 1^{er} avril 2011. La preuve a ensuite été fournie aux évaluateurs qu'en pratique, cela ne semble pas restreindre la capacité de l'ARF de recevoir ou de diffuser des informations concernant des transactions antérieures au 1^{er} avril 2011. L'ARF n'a pas l'autorité explicite de partager des informations relevant de sa mission de supervision.

9. Ressources et statistiques

59. L'ARF comme la Gendarmerie semblent dotées de budgets adéquats pour s'acquitter de leurs missions et la Loi LAB/CFT exige que l'ARF soit dotée de ressources adéquates. Au moment des visites de MONEYVAL, ni l'ARF ni la Gendarmerie n'avaient encore accumulé une expérience adéquate de l'application de la Loi LAB/CFT. Les évaluateurs ont noté que la Gendarmerie manquait de formation et d'expérience en matière d'investigation financière et sa future efficacité dans ce domaine est sujette à caution. Le personnel de l'ARF n'a pas reçu de formation spécifique pour ses missions de supervision, lacune à laquelle il convient de remédier.
60. Les autorités ont été en mesure de fournir des statistiques sur le niveau de criminalité au StS/ECV et sur les procédures pénales à cet égard. La Loi LAB/CFT n'a été adoptée que récemment, ce qui signifie qu'il y a encore relativement peu de statistiques, même si un système d'enregistrement et d'analyse des DOS est en place. Des statistiques ont également été fournies sur la coopération internationale.

10. Conclusion

61. La plupart des Etats membres de MONEYVAL sont dotés depuis 10 à 15 ans de régimes de LAB/CFT et se sont soumis à 3 cycles d'évaluation. Le StS/ECV a donc énormément progressé en très peu de temps et bon nombre des éléments constitutifs d'un régime de LAB/CFT sont maintenant formellement en place. Toutefois, d'autres questions importantes doivent encore être résolues pour apporter la preuve qu'un régime pleinement effectif a été instauré, en particulier pour ce qui est de la supervision des institutions financières afin de veiller à ce que les mesures de DVC soient effectivement mises en œuvre, ainsi que dans le domaine de l'échange d'informations par l'ARF.

¹⁵ Les autorités ont par la suite communiqué qu'elles ont signé un MoU avec une CRF, et contacté à ce sujet 11 autres CRF, dont deux ont officiellement notifié leur acceptation.

62. Les autorités du StS/ECV ont coopéré étroitement avec les évaluateurs et ont réagi rapidement pour remédier à un certain nombre de dysfonctionnements relevés durant la première visite sur place.
63. La mise en place du régime de LAB/CFT du StS/ECV est en cours, et MONEYVAL continuera d'en suivre de près les progrès par le biais de ses procédures de suivi complet.

III. RAPPORT D'ÉVALUATION MUTUELLE

1 PARTIE GENERALE

1.1 Informations générales sur le Saint-Siège (y compris l'État de la Cité du Vatican)

L'État de la Cité du Vatican et le Saint-Siège

1. Bien que le Saint-Siège ne constitue pas en tant que tel un État, il exerce la souveraineté sur l'État de la Cité du Vatican, qui est le plus petit État souverain du monde à la fois par la taille et par le nombre d'habitants. Il s'agit d'une Cité-État sans accès à la mer, dont le territoire est une enclave délimitée par un mur d'enceinte à l'intérieur de la ville de Rome en Italie. D'une superficie d'environ 44 hectares, il couvre la colline du Vatican située à proximité de la rive occidentale du Tibre. Au moment des visites sur place de MONEYVAL, il comptait 595 habitants, dont 247 citoyens. La juridiction du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican s'étend aussi à certaines zones extraterritoriales, notamment divers bâtiments qui sont la propriété du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de Rome. L'État de la Cité du Vatican reçoit en moyenne 18 millions de pèlerins et de touristes par an.
2. La citoyenneté de l'État de la Cité du Vatican ne s'obtient ni par filiation (*ius sanguinis*), ni par la naissance (*ius soli*), mais sur la base du *ius officii*, c'est-à-dire généralement en cas de nomination à des fonctions spécifiques au service du Saint-Siège. Étant liée à l'occupation d'un emploi à l'intérieur du Saint-Siège, la citoyenneté cesse au terme de cet emploi. La Loi n° CXXXI de 2011 sur la citoyenneté, le droit de résidence et le droit d'accès étend cependant la citoyenneté aux membres directs de la famille d'un citoyen qui vivent ou sont autorisés à résider dans l'État de la Cité du Vatican. Au moment de la première visite sur place de MONEYVAL, l'État de la Cité du Vatican comptait 595 citoyens, dont 348 vivant en dehors du territoire de l'État.¹⁶
3. Le nom de Saint-Siège (ou de Siège apostolique) désigne au sens strict le Pontife romain en tant que personne morale distincte de celle des autres personnes morales établies sur la base du droit canon (voir canons 113 et 361, Code de droit canonique, 1983 (CDC)).
4. Outre le Pontife romain (le Pape), le terme de Saint-Siège ou de Siège apostolique désigne aussi, sauf exception liée au contexte ou à la nature des choses, la Curie romaine, c'est-à-dire le complexe de dicastères et d'institutions qui soutiennent le Pape dans l'exercice de son office pastoral suprême. Il renforce l'unité de la foi et la communion du peuple de Dieu et promeut la mission religieuse de l'Église catholique dans le monde (voir canons 360-361 du CDC et article 1 de la constitution apostolique *Pastor Bonus* du 28 juin 1988). Le Saint-Siège est le premier siège épiscopal de l'Église catholique et constitue le gouvernement central de l'Église. En tant que tel, d'un point de vue diplomatique, le Saint-Siège agit et parle au nom de l'ensemble de l'Église catholique. Il est également reconnu par d'autres sujets du droit international comme une entité souveraine dirigée par le Pape, avec laquelle peuvent être établies des relations diplomatiques.
5. Bien que souvent appelé « le Vatican », le Saint-Siège n'est pas identique à l'État de la Cité du Vatican, qui n'a vu le jour qu'en 1929. L'origine du Saint-Siège, le siège épiscopal de Rome, remonte aux débuts de l'ère chrétienne. Les ambassadeurs sont officiellement accrédités non pas auprès de l'État de la Cité du Vatican mais du Saint-Siège, et les nonces apostoliques auprès des États et des organisations internationales sont reconnus comme représentants du Saint-Siège et non de l'État de la Cité du Vatican. L'expression « le Saint-Siège » (sans autres précisions) est normalement utilisée dans les relations internationales pour désigner le Siège de Rome en tant que gouvernement central de l'Église catholique romaine.

¹⁶ A la date du 20 mars 2012, 109 nonces (citoyens de l'Etat de la Cité du Vatican) vivaient en dehors de l'Etat de la Cité du Vatican.

6. Il importe de noter que les activités civiles des églises locales (diocèses) situées hors de la juridiction immédiate de l'État de la Cité du Vatican sont soumises au système légal des pays où elles se trouvent et qu'aux termes du CDC, c'est à l'évêque qu'il revient « *de veiller avec soin à l'administration de tous les biens appartenant aux personnes juridiques publiques qui lui sont soumises* » (voir canon 1276.1), bien que le Saint-Siège exerce un certain degré de surveillance sur l'utilisation des biens des personnes juridiques ecclésiastiques. De plus, comme l'a précisé le Conseil pontifical pour l'interprétation des textes législatifs, le dicastère de la Curie romaine chargé de fournir l'interprétation authentique des lois et règlements (voir article 154, Pastor Bonus), le Saint-Siège « *n'est pas le propriétaire des biens. Il n'est pas tenu d'assumer les conséquences des décisions de gestion économique prises par l'administrateur immédiat des avoirs* ».

Portée du rapport d'évaluation mutuelle

7. Dans le cadre de ce rapport, les évaluateurs se sont limités à examiner les activités et les entités qui tombent légalement sous la juridiction directe de l'État de la Cité du Vatican et du Saint-Siège. Comme indiqué au paragraphe précédent, les églises locales (diocèses) situées hors de la juridiction immédiate de l'État de la Cité du Vatican sont normalement assujetties aux lois et réglementations en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme du pays où elles se trouvent et n'ont donc pas à être prises en compte dans cette évaluation.

Histoire

8. La ville de Rome, capitale de l'Empire romain et lieu de sépulture des apôtres Pierre et Paul, est devenue le siège de la foi chrétienne au I^{er} siècle après J.-C. Pendant les siècles qui ont suivi, l'Église catholique a acquis le contrôle de divers territoires sur la péninsule italienne et autour d'Avignon en France. Ces territoires, connus sous le nom d'États pontificaux, étaient placés sous la souveraineté du Pape.
9. Les territoires situés autour d'Avignon ont été restitués de façon permanente à la France par le Traité de Tolentino en 1797. En 1861, l'unification des diverses Cités-États de la péninsule italienne a conduit à un conflit politique entre l'Italie et la papauté. Ce différend, généralement connu sous le nom de « question romaine », concernait le statut juridique et politique du Pape et de l'Église catholique. Le premier Parlement italien a déclaré Rome capitale de l'Italie le 27 mars 1861. En 1870, Napoléon III ayant été contraint de retirer sa garnison au début de la guerre franco-allemande, l'armée italienne a saisi l'occasion pour occuper Rome. Après la saisie de Rome, les Papes se considéraient comme des « prisonniers » à l'intérieur du Vatican et refusaient de sortir de l'enceinte du Vatican.
10. La question romaine a été résolue en 1929 par la signature du Traité du Latran (voir annexe VII) entre le gouvernement italien et le Saint-Siège.

Le Traité du Latran

11. Le Traité du Latran a reconnu la personnalité juridique internationale du Saint-Siège (article 2) et permis la création de l'État de la Cité du Vatican (article 3) en tant que moyen d'assurer la souveraineté absolue du Saint-Siège. Il a été signé le 11 février 1929 et ratifié le 7 juin 1929.
12. Outre le rétablissement de la souveraineté territoriale grâce à la fondation de l'État de la Cité du Vatican (articles 3 et 4), le Traité du Latran prévoit toute une série d'immunités. Ces garanties sont particulièrement pertinentes au regard de la définition du statut légal du Saint-Siège en Italie. Elles présentent un caractère à la fois fonctionnel, personnel et positif.
13. Les garanties s'appliquant à la personne du Pontife romain sont identiques à celles qui valent pour les souverains et chefs d'État auxquels une protection spéciale est accordée vis-à-vis de la juridiction pénale d'États tiers. Le Traité du Latran prévoit à cet égard que « *l'Italie, considérant comme sacrée et inviolable la personne du Souverain Pontife, déclare l'attentat contre sa personne et l'instigation à le commettre passibles des mêmes peines établies pour l'attentat et*

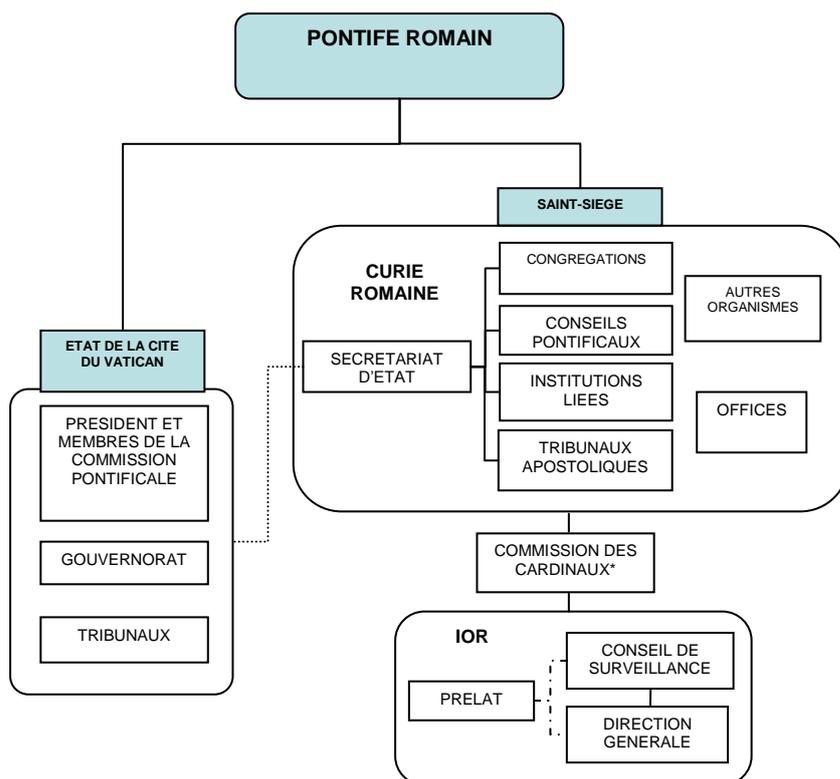
l'instigation à le commettre contre la personne du Roi [aujourd'hui le Président de la République] ». (article 8).

14. Parmi les garanties de nature fonctionnelle, il est noté que :
- (a) les dignitaires et agents pontificaux sont exemptés de toute obligation personnelle (par exemple, service militaire, fonction de juré ; voir article 10, §1) ;
 - (b) les membres du clergé qui, pour des raisons officielles, quelles qu'elles soient, participent en dehors de l'État de la Cité du Vatican et, par conséquent aussi en Italie, à l'émission d'actes du Saint-Siège sont exemptés de toute entrave, enquête ou contrôle de la part des autorités italiennes (voir article 10, §3) ;
 - (c) les cardinaux et les évêques, même lorsqu'il s'agit de ressortissants étrangers, jouissent du droit d'entrée et de transit sur le territoire italien, ainsi que d'une entière liberté personnelle, en particulier pendant la vacance du Siège apostolique et à l'occasion des conclaves et des conciles (voir articles 12, §3 ; 21, §§2 ; et 4).
15. Il existe aussi des garanties de nature fonctionnelle visant à assurer le libre exercice de la souveraineté et de la juridiction du Saint-Siège. Par exemple, aux termes du Traité du Latran, les « organes centraux » du Saint-Siège sont exemptés de toute ingérence de la part de l'État italien (article 11)¹⁷. Cette disposition reprend essentiellement la règle de droit international concernant l'exemption des États étrangers de la juridiction civile, administrative et pénale locale.
16. Certaines immunités présentent un caractère positif. Étant donné l'étroitesse des frontières de l'État de la Cité du Vatican, certains dicastères du Saint-Siège se trouvent sur le territoire de l'Italie. Aux termes du Traité du Latran, les aires et biens de ces dicastères bénéficient des mêmes immunités que celles dont jouissent les ambassades (voir articles 13 à 15).
17. Aux termes de l'article 7 de la constitution italienne de 1948, le réexamen et la modification du Traité du Latran n'exigent pas le recours à une procédure de révision constitutionnelle.

Structure politique

18. Comme indiqué plus haut, s'agissant de la structure politique du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, il convient de rappeler que le Saint-Siège et l'État de la Cité du Vatican sont en fait deux entités légales distinctes, même si l'État de la Cité du Vatican est, d'un point de vue fonctionnel, dépendant du Saint-Siège. Le diagramme ci-joint montre la structure organisationnelle de ces deux entités.

¹⁷ Selon la Cour de cassation italienne, par exemple, l'IOR constitue, dans l'exercice de ses activités institutionnelles, un « organe central » (affaire n° 3932/1987).



*Pour plus de précisions sur le rôle de la Commission des cardinaux, voir plus bas section 1.3.

État de la Cité du Vatican

19. Le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican est une monarchie élective régie par la Loi fondamentale de l'État de la Cité du Vatican (2000) (ci-après « Loi fondamentale ») (voir annexe X). Le statut de l'État de la Cité du Vatican a été confirmé aux évaluateurs pendant la première visite sur place de MONEYVAL par le Secrétaire d'État du Vatican, le Cardinal Bertone, qui a déclaré que l'État de la Cité du Vatican a été « créé afin de garantir de façon visible l'indépendance et la liberté spirituelle du Saint-Siège, pour lui permettre de mener à bien sa mission morale et religieuse »¹⁸.
20. La Loi fondamentale contient plusieurs dispositions définissant la nature et le caractère du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. Aux termes de l'article 1, le Pape (Souverain Pontife) « possède les pleins pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires ». En pratique, cependant, le Pape délègue généralement ces pouvoirs absolus à diverses entités à l'intérieur du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. Pendant les périodes de vacance du Siège (c'est-à-dire en l'absence d'un Pape), le Collège des cardinaux est investi de ces pouvoirs. En cas d'urgence, le Collège peut adopter des dispositions législatives mais l'effet de ces dispositions est limité à la durée de la vacance, sauf si elles sont approuvées ultérieurement par le Pape.
21. La Commission pontificale de l'État de la Cité du Vatican exerce les pouvoirs législatifs du Pape, sauf dans les cas que le Souverain Pontife réserve pour lui-même ou d'autres entités. Il se compose d'un Cardinal Président et d'autres cardinaux, tous nommés par le Souverain Pontife pour un mandat de cinq ans (Loi fondamentale, article 3.1). Le Président de la Commission pontificale est aussi Président d'office du Gouvernorat de l'État de la Cité du Vatican.
22. Les pouvoirs exécutifs du Pape sur le territoire de l'État de la Cité du Vatican sont exercés par le Président du Gouvernorat de l'État de la Cité du Vatican, qui représente l'État de la Cité du Vatican dans les affaires juridiques (mais non au niveau international). Le Président est habilité à

¹⁸ Allocution de Son Eminence, le Cardinal Tarcisio Bertone, Secrétaire d'Etat, adressée à l'équipe d'évaluation le 22 novembre 2011.

émettre des dispositions législatives temporaires qui ne restent en vigueur que 90 jours, sauf en cas de confirmation par la Commission pontificale (Loi fondamentale, article 7). Le Président peut aussi émettre des ordonnances pour la mise en œuvre des lois et réglementations sur le territoire de l'État de la Cité du Vatican. Les fonctions du Gouvernement sont réparties entre plusieurs administrations, parmi lesquelles :

- la Direction des finances de l'État ;
 - la Direction des services généraux ;
 - la Direction de la sécurité et des services de protection civile (y compris la gendarmerie) ;
 - la Direction de la santé et de l'hygiène ;
 - la Direction des musées ;
 - la Direction des services techniques ;
 - la Direction des télécommunications ;
 - la Direction des services économiques ;
 - la Direction des villas pontificales ;
 - l'Observatoire du Vatican.
23. Les questions de plus grande importance sont traitées conjointement avec la Secrétairerie d'État (Loi fondamentale, article 6). La Loi fondamentale définit la relation entre l'État de la Cité du Vatican et la Curie romaine. Avant de devenir loi, les projets législatifs doivent être soumis au Pape pour examen par l'intermédiaire de la Secrétairerie d'État (article 4 §3 de la Loi fondamentale). Le budget de l'État de la Cité du Vatican et le bilan final doivent aussi être soumis au Pape par l'intermédiaire de la Secrétairerie d'État, après approbation par la Commission (article 12).
24. L'État est doté d'un organe consultatif comprenant un conseiller général et des conseillers d'État. Cette entité remplit des fonctions consultatives en relation avec la législation et l'administration de l'État de la Cité du Vatican.
25. Il ressort clairement des informations recueillies par l'équipe d'évaluation lors des visites sur place de MONEYVAL que le Gouvernement exerce des fonctions qui sont absolument nécessaires au bon fonctionnement de l'État de la Cité du Vatican.

Saint-Siège

26. Selon les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, le Saint-Siège renvoie à la personne du Pape en tant que personne morale indépendante distincte des autres entités établies aux termes du droit canonique. En un sens plus large, le Saint-Siège renvoie à la Curie romaine, qui est l'organe administratif de l'Église catholique romaine. Il comprend plusieurs départements (dicastères) et institutions qui soutiennent le Pape dans l'exercice de ses fonctions. Les dicastères sont les suivants :
- Secrétairerie d'État;
 - congrégations ;
 - tribunaux ;
 - conseils pontificaux ; et
 - services administratifs :
 - Chambre apostolique ;
 - Administration du patrimoine du Siège apostolique (APSA) ; et

- Préfecture pour les affaires économiques du Saint-Siège.
27. Les dicastères sont de rang identique. Néanmoins, la Secrétairerie d'État dispose d'un large rôle de coordination et de Direction. Les compétences des dicastères sont précisées dans la constitution apostolique *Pastor Bonus* (voir annexe VIII), le document constitutionnel de la Curie romaine.

Relations internationales

28. Le Saint-Siège est membre de longue date de la communauté internationale et dispose de la pleine personnalité juridique au regard du droit international. Il est habilité à signer des traités (*ius tractandi*) et à conduire sa propre politique à l'étranger (*ius legationis*). Cette capacité est exercée par la Secrétairerie d'État au nom du Pape, à la fois au nom du Saint-Siège (cf. *Pastor Bonus*, article 41 et 45-46) et au nom de l'État de la Cité du Vatican (Loi fondamentale, article 2). Le Saint-Siège a établi des relations diplomatiques avec 179 États et la plupart des organisations internationales et régionales. Pour maintenir ces relations, le Saint-Siège nomme des représentants diplomatiques ayant généralement le rang de nonces apostoliques, ainsi que d'autres personnels diplomatiques.
29. Le Saint-Siège peut signer des traités bilatéraux et multilatéraux avec des États, des organisations régionales ou internationales, ainsi divers autres sujets internationaux. Il peut occuper le statut de membre ou d'observateur d'une organisation internationale. En général, en tant qu'État observateur, le Saint-Siège est autorisé à participer aux activités de l'organisation mais sans droit de vote.
30. Le Saint-Siège jouit des immunités habituelles reconnues par le droit international coutumier. Comme indiqué plus haut, le Traité du Latran accorde également au Saint-Siège diverses immunités à caractère fonctionnel, personnel et positif dans ses relations avec l'Italie. Le Pape bénéficie de la même protection à l'égard du droit pénal italien que le chef d'État italien (article 8). Les cardinaux et les évêques ont le droit d'entrer et de transiter librement par l'Italie, quel que soit leur nationalité, et les agents pontificaux sont exemptés du service militaire, de la fonction de juré et de toute autre obligation de type personnel (article 10). Les organes centraux du Saint-Siège sont exemptés de toute interférence de la part de l'État italien (article 11). En outre, l'article 20 du Traité du Latran prévoit que les marchandises provenant de l'étranger en Direction de la Cité du Vatican ou, en dehors de celle-ci, d'institutions ou de bureaux du Saint-Siège seront toujours admises de tout point des frontières italiennes et de tout port de l'Italie à transiter par le territoire italien, avec totale exemption des taxes et droits douaniers.

Tribunaux

31. Le Saint-Siège et l'État de la Cité du Vatican disposent chacun d'un système de tribunaux compétents pour examiner les affaires civiles et pénales (pour plus de détails, voir plus bas section 1.5).

Police

32. Deux entités distinctes remplissent des fonctions de police et de sécurité au sein du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. La Garde suisse pontificale, un organe du Saint-Siège, est responsable de la sécurité du Pape. Ses compétences couvrent le palais apostolique, ainsi que tous les points d'entrée de l'État de la Cité du Vatican. Le corps de gendarmerie de l'État de la Cité du Vatican est chargé de toutes les fonctions ordinaires d'une force de police à l'intérieur de l'État de la Cité du Vatican. Il est responsable, entre autres, de la sécurité publique, des enquêtes pénales et du contrôle des frontières (pour plus de précisions, voir plus bas section 1.5).

Économie

33. En ce qui concerne le système économique et financier, la Loi n° V sur l'ordre économique, commercial et professionnel de 1929¹⁹ (voir annexe XXX) a établi un système de « monopole

¹⁹ A.A.S. suppl. 1 (1929), n° 1, 8 juin 1929, p. 25-28.

public » dans les secteurs économique, financier et professionnel de l'État. Par conséquent, il n'existe ni propriété privée, ni entreprises privées à l'intérieur de l'État de la Cité du Vatican. En dehors de deux entités juridiques publiques, l'APSA et l'Institut des œuvres de religion (IOR), il n'existe aucune institution financière au sens de la Méthodologie du GAFI.

34. Peu d'activités économiques ont lieu à l'intérieur de l'État de la Cité du Vatican ; cependant, l'État génère certains revenus grâce à l'émission de timbres postaux et aux droits d'entrée dans les musées. Depuis la signature de l'accord monétaire entre l'Union européenne et l'État de la Cité du Vatican le 17 décembre 2009, l'État de la Cité du Vatican utilise l'euro comme monnaie officielle et est autorisé à émettre un certain nombre de pièces chaque année.

35. La Préfecture pour les affaires économiques :

- étudie les rapports sur la situation économique et patrimoniale du Saint-Siège, ainsi que les déclarations de recettes et de dépenses de l'année précédente, en examinant si nécessaire les livres et pièces comptables ;
- établit le bilan financier consolidé du Saint-Siège sur les dépenses de l'année précédente ;
- prépare les estimations de dépenses de l'année suivante (Pastor Bonus, article 178).

Le solde de l'actif de l'État de la Cité du Vatican est transféré en partie au Saint-Siège, le passif étant constitué principalement des services rendus par l'État de la Cité du Vatican au Saint-Siège.

36. D'après les informations fournies par les autorités dans leurs réponses au questionnaire d'évaluation de MONEYVAL, les comptes consolidés du Saint-Siège pour l'année s'achevant le 31 décembre 2010 font apparaître des recettes d'un montant de 245 195 561 € et des dépenses d'un montant de 235 347 437 €, avec un excédent de 9 848 124 €. La part de l'IOR représente environ 55 000 000 €. Le Denier de Saint-Pierre, qui comprend les contributions aux œuvres caritatives du Pape provenant des églises, des fondations, des croyants individuels, ainsi que des Instituts de vie consacrée et des Sociétés de vie apostolique, représentait 67 704 416 USD en 2010. Les dépenses correspondent pour l'essentiel aux dépenses ordinaires et extraordinaires des dicastères et des institutions de la Curie romaine. Au 31 décembre 2010, le Saint-Siège employait en tout 2 806 personnes.

37. Au niveau de l'État de la Cité du Vatican, le budget du Gouvernorat vise à assurer la gestion du territoire, des institutions et des équipements, ainsi que l'exécution des activités de soutien au Saint-Siège. Les autorités ont indiqué à l'équipe d'évaluation que, dans le bilan final pour 2010, les recettes atteignaient 255 890 112 € et les dépenses 234 847 011 €, avec un excédent de 21.043.000 €. Au 31 décembre 2010, le Gouvernorat employait en tout 1 876 personnes. Le Gouvernorat fonctionne indépendamment de la Curie romaine, son administration étant à même de subvenir de façon autonome à ses besoins économiques.

Hiérarchie des normes juridiques

38. Aux termes de la Loi sur les sources du droit de 2008 (voir annexe XII), le système légal canonique est la source suprême du droit et la référence fondamentale pour l'interprétation des textes légaux. Il comprend le Code de droit canonique, le droit canonique non codifié et le droit canonique spécial. Le Code de droit canonique est l'expression codifiée dans un langage spécial de la théologie de l'Église. Après le droit canonique, les principales sources du droit (telles que définies à l'article 1, par. 2, de la loi susmentionnée) sont la Loi fondamentale (que seul le Souverain Pontife peut amender), ainsi que toute loi promulguée par le Pape, la Commission pontificale ou une autre entité autorisée par le Pape. L'article 3 de la même loi désigne des sources supplémentaires, en particulier le Code pénal et le Code de procédure pénale.

39. En vertu de l'article 3.1 de la Loi sur les sources du droit, le droit italien s'applique en cas de lacunes réglementaires ou lorsque l'application du droit interne se révèle impossible. Sur décision explicite formulée de temps à autre par une autorité compétente de l'État de la Cité du Vatican, le droit italien est également appliqué (« accepté ») lorsqu'aucune disposition n'existe dans le droit

interne. L'article 4 prévoit l'application exclusive du droit canonique à certaines questions telles que le mariage, la citoyenneté et l'adoption.

40. S'agissant du droit pénal, l'État de la Cité du Vatican s'appuie sur le Code pénal italien du 22 novembre 1888 et le Code de procédure pénale italien du 27 février 1913. On notera cependant que la Loi LAB/CFT révisée (Loi de l'État de la Cité du Vatican n° CXXVII du 30 décembre 2010 relative à la prévention et à la lutte contre le blanchiment des produits d'activités criminelles et le financement du terrorisme, révisée et remplacée par le Décret n° CLIX du 25 janvier 2012 amendant et complétant la Loi n° CXXVII) a introduit plusieurs amendements de mise à jour du Code pénal, afin d'harmoniser les infractions incriminées dans la législation du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican avec les catégories d'infraction désignées du GAFI (c'est-à-dire les catégories minimum d'infractions devant être incriminées dans la législation nationale et pouvant constituer une infraction principale ou une infraction sous-jacente au regard de l'infraction de blanchiment de capitaux).
41. Dans le domaine du droit civil, l'État de la Cité du Vatican s'appuie sur le Code civil italien du 16 mars 1942, tel qu'amendé par la législature italienne jusqu'au 1^{er} janvier 2009 (Loi sur les sources du droit, article 4).
42. La Loi sur les sources du droit désigne aussi les règles du droit canonique comme la source première du droit et le principal critère d'interprétation à l'intérieur du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican (article 1). Par conséquent, aux termes de la loi susmentionnée (articles 3 et 4), le Code civil italien du 16 mars 1942 n'est applicable que lorsque ses dispositions sont compatibles avec le Code de droit canonique, le Traité du Latran et les accords ultérieurs, en tenant compte des exemptions prévues à l'article 4 de la Loi n° LXXI sur les sources du droit (citoyenneté du Vatican, mariage, adoption, prescription relative aux biens ecclésiastiques, relations d'emploi, dispositions pieuses et fondations pieuses).
43. Les lois et règlements de l'État de la Cité du Vatican sont publiés dans le supplément aux *Acta Apostolicae Sedis* (Actes du Siège apostolique). Ils entrent en vigueur sept jours après leur publication, sauf indication contraire explicite.

1.2 Situation générale en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme

44. D'après les statistiques présentées dans un rapport du Promoteur de justice²⁰ de l'État de la Cité du Vatican à l'ouverture de l'année judiciaire 2010, les procédures impliquant des citoyens ou des habitants de l'État de la Cité du Vatican sont rares. Sur le plan pénal, elles n'atteignent même pas un pour cent. Le Vatican (et, en particulier, la basilique Saint-Pierre et les musées du Vatican) accueille chaque année plus de 18 millions de pèlerins et de touristes, qui comptent pour une part des crimes commis. En outre, le Vatican, bien que constituant une enclave à l'intérieur de la ville de Rome, entretient des relations directes avec le monde entier ; c'est pourquoi les procédures initiées à l'intérieur de l'État de la Cité du Vatican présentent généralement certains aspects « internationaux » (parties domiciliées à l'étranger, contrats exécutés ou devant être exécutés à l'étranger). Des formes internationales d'entraide judiciaire sont donc fréquemment nécessaires.
45. Parmi les 1 126 procédures civiles en instance en 2010 dans l'État de la Cité du Vatican, la plupart concernaient des contrats.
46. Parmi les procédures pénales mises en œuvre (voir tableau ci-après), plus de 80% concernaient des infractions sur les biens, dont la majorité étaient des infractions de vol (le plus souvent des cambriolages dans les musées du Vatican et la basilique Saint-Pierre), mais des procédures pour fraude et détournement de fonds ont aussi été ouvertes, ainsi que des infractions sur la personne – en particulier de coups et blessures –, notamment en 2009 un cas d'agression visant la personne

²⁰ Personne désignée par le Pape qui exerce des fonctions de poursuite.

du Pape. En 2007, une personne a été poursuivie pour possession et trafic de stupéfiants. 30% des procédures pénales ont abouti à l'imposition d'amendes. Globalement, plus de 90% des infractions enregistrées concernent des touristes et des visiteurs plutôt que des habitants de l'État de la Cité du Vatican ou des membres du personnel du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican.

47. Le tableau ci-dessous présente des données sur l'ensemble des procédures pénales menées à l'intérieur de l'État de la Cité du Vatican de 2007 à 2011.

Année judiciaire du 1^{er} octobre au 30 septembre	2007	2008	2009	2010	2011
Gendarmerie					
Plaintes déposées devant le juge unique	27	17	11	13	10
Plaintes déposées devant le Promoteur de justice	115	71	57	48	64
Juge unique					
Plaintes reçues de la gendarmerie	27	17	11	13	10
Plaintes reçues du Promoteur de justice pour raisons de compétences	-	1	2	3	4
Plaintes transférées au Promoteur de justice pour raisons de compétences	9	10	7	4	4
Sanctions	2	-	3	4	4
Affaires classées	16	7	4	5	7
Promoteur de la justice					
Plaintes reçues de la gendarmerie	115	71	57	48	64
Plaintes reçues du juge unique pour raisons de compétences	9	10	7	4	4
Plaintes transférées au juge unique pour raisons de compétences	-	1	2	3	4
Requêtes transmises au juge d'instruction	86	69	52	33	47
Instructions sommaires	13	13	16	16	11
Affaires renvoyées en procès	3	1	-	2	2
Juge d'instruction					
Requêtes reçues du Promoteur de justice	86	69	52	33	47
Affaires classées	86	69	52	33	47
Sanctions	2	-	-	-	-
Tribunal pénal					
Procès	7	4	3	4	1
Sanctions rendues	4	1	2	2	-

48. Au moment des visites sur place de MONEYVAL, aucune poursuite n'avait encore été engagée au titre de la Loi LAB/CFT mais cette loi, il convient de le noter, n'est entrée en vigueur que le 1^{er} avril 2011. Compte tenu de la situation économique de l'État de la Cité du Vatican et de

l'absence de toute entreprise privée fonctionnant de façon indépendante à l'intérieur de l'État de la Cité du Vatican, les autorités sont d'avis que le risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme est très faible ; cependant, aucune évaluation formelle des risques n'a encore été réalisée.

49. Afin de mettre le système légal du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican en conformité avec les normes internationales en matière de LAB/CFT, la Loi n° CXXVII de l'État de la Cité du Vatican sur la prévention et la lutte contre le blanchiment des produits d'activités criminelles et le financement du terrorisme a été adoptée le 30 décembre 2010. Cette loi est précédée par un *motu proprio* de Sa Sainteté le Pape Benoît XVI, qui étend le champ d'application de la loi au Saint-Siège lui-même. La loi porte notamment création de l'*Autorità di Informazione Finanziaria* (Autorité d'information financière, AIF) comme CRF du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. Le texte original est entré en vigueur le 1^{er} avril 2011. Depuis lors, l'AIF a été créée et est maintenant opérationnelle. À la suite de la première visite sur place de MONEYVAL et des premières conclusions de l'équipe d'évaluation, les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican sont intervenues très rapidement pour régler un grand nombre de questions. La version originale de la Loi LAB/CFT a ensuite été révisée et entièrement remplacée par le Décret n° CLIX du 25 janvier 2012 amendant et complétant la Loi n° CXXVII du 30 décembre 2010. Une importante série de mesures complémentaires (sous la forme de règlements et de directives de l'AIF) a ensuite été préparée et est entrée en vigueur le 15 décembre 2011. Ces mesures visaient à préciser la loi et à combler certaines lacunes en termes de prévention. Elles comprennent des indicateurs d'anomalies pour la détection des transactions suspectes et des procédures de contrôle interne. Ces règlements et directives n'ont pas été remplacés depuis le Décret n° CLIX du 25 janvier 2012. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont indiqué qu'aux termes du Décret n° CLIX du 25 janvier 2012, ils restent en vigueur dans la mesure où ils sont compatibles avec la Loi LAB/CFT révisée. Les évaluateurs considèrent que ces règlements et directives constituent d'« autres moyens contraignants ». Des explications à ce sujet seront fournies lors de l'examen de la RS.VII dans la section 3.5. La nouvelle loi s'applique aussi au Saint-Siège, puisque le *motu proprio* de Sa Sainteté le Pape Benoît XVI étend la loi « et ses futures modifications » au Saint-Siège. Les procédures internes établies par l'IOR et l'APSA, bien que n'étant pas considérées comme constituant d'« autres moyens contraignants », seront prises en compte dans l'évaluation de la mise en œuvre effective des normes du GAFI.

Transparence, bonne gouvernance et mesures de lutte contre la corruption

50. L'article 1 de la constitution apostolique *Pastor Bonus* prévoit que la Curie romaine est l'ensemble des dicastères et institutions qui soutiennent le Souverain Pontife dans l'exercice de ses hautes fonctions pastorales pour le bien et le service de l'ensemble de l'Église et des églises particulières. Elle contribue ainsi à renforcer l'unité de la foi et la communion du peuple de Dieu et promeut la mission spécifique de l'Église dans le monde. L'État de la Cité du Vatican a donc pour fonction globale de soutenir le Pape dans sa mission universelle. Des normes d'un haut niveau sont requises de toutes les personnes concernées et le Règlement général de la Curie romaine (1999) exige, en particulier, l'application de normes élevées, tant morales que professionnelles, dans le recrutement et le maintien du personnel. L'article 14 de ce règlement précise notamment que le personnel dirigeant doit être sélectionné « parmi des personnes connues pour leur probité, leur prudence, leurs connaissances et leur expérience concrète ».
51. Comme indiqué plus haut dans la section 1.2, les procédures pénales impliquant des citoyens ou des habitants de l'État de la Cité du Vatican sont rares.
52. En ce qui concerne la corruption, malgré la publication récente dans les médias d'allégations non corroborées de corruption, il n'existe pas de données concrètes attestant de l'existence de cas de corruption à l'intérieur de l'État de la Cité du Vatican.
53. S'agissant de la prévention de la corruption, les articles 171 à 174 du Code pénal répriment à la fois les agents publics et les personnes qui incitent un agent public à accepter une somme d'argent. L'article 174 du Code pénal sanctionne les agents publics qui violent leurs obligations

ou négligent leurs devoirs en échange d'avantages indus. En outre, l'article 174 prévoit explicitement la confiscation des fonds utilisés pour induire une personne à commettre un acte corrompu. D'autre part, le Règlement général de la Curie romaine, ainsi que le Règlement général de l'État de la Cité du Vatican, prévoient des sanctions administratives, y compris le licenciement, pour toute conduite qualifiée de corruption dans le Code pénal. L'APSA, qui examine et autorise les décisions de recrutement et les contrats d'approvisionnement de la Curie romaine, a aussi adopté depuis 2010 des règles et procédures spécifiques pour les achats et contrats publics en vue d'assurer une plus grande transparence, de détecter les activités de corruption et de prévenir les activités criminelles lors de l'achat de services et travaux publics. Aux termes des nouvelles procédures, pour pouvoir participer aux appels d'offres de services et travaux publics, les candidats doivent présenter l'information judiciaire pertinente. De plus, les entreprises doivent fournir des informations sur leur nature, leurs activités, leur organisation et leurs organes d'administration, de Direction et de contrôle. Enfin, le Code de droit canonique contient des dispositions exigeant honnêteté et bonne conduite dans l'exercice de fonctions officielles.

54. Un système d'enquête et de poursuites pénales, décrit plus bas, est en place. Récemment, les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont pris un certain nombre de mesures pour se mettre en conformité avec les normes internationales de détection et de prévention du blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, notamment en adoptant la Loi LAB/CFT et en créant la CRF. La première version de la Loi LAB/CFT n'étant entrée en vigueur que le 1^{er} avril 2011, il n'est pas possible aux évaluateurs de se prononcer sur l'assimilation à long terme des normes LAB/CFT par le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. Les deux « institutions financières » (IOR et APSA) qu'ont visitées les évaluateurs semblaient néanmoins pleinement conscientes de leurs responsabilités en matière de LAB/CFT et avoir bien assimilé les normes LAB/CFT. Ces deux institutions, en outre, ont pris l'initiative de passer en revue leurs systèmes et mesures de contrôle et introduit un certain nombre de mesures préventives telles que l'identification et la vérification de l'identité de tous les détenteurs de compte.
55. En ce qui concerne la transparence, les pouvoirs d'enquête de l'AIF et de la gendarmerie sont décrits plus loin aux sections 2.5 et 2.6 ; l'AIF et la gendarmerie semblent toutes deux avoir accès aux documents, pièces et livres pertinents. Comme on le verra dans la section 5.1, l'État de la Cité du Vatican a établi virtuellement un système de monopole public et, de ce fait, il n'existe aucune personne morale indépendante dans l'État de la Cité du Vatican. Un certain nombre d'organisations à but non lucratif sont cependant présentes à l'intérieur de l'État de la Cité du Vatican ; elles seront décrites plus loin dans la section 5.3. L'État de la Cité du Vatican tient trois registres distincts pour les entités juridiques ecclésiastiques, les personnes morales civiles du Vatican et les organisations de bénévoles.

1.3 Vue d'ensemble du secteur financier et des entreprises et professions non financières désignées (EPNFD)

56. L'AIF a informé l'équipe d'évaluation qu'après être devenue opérationnelle le 1^{er} avril 2011, elle a passé en revue les activités des entités situées à l'intérieur de l'État de la Cité du Vatican ou liées au Saint-Siège afin de déterminer si ces entités doivent être considérées comme assujetties à la Loi LAB/CFT. Aux fins de ce travail, l'AIF s'est appuyée sur le *motu proprio* de Sa Sainteté le Pape Benoît XVI, qui déclare que la Loi LAB/CFT s'applique à tous les dicastères de la Curie romaine et à toutes les institutions ou entités qui en dépendent via lesquelles ils mènent des activités couvertes par la Loi LAB/CFT.
57. L'AIF a indiqué à l'équipe d'évaluation que les critères suivants ont été utilisés pour déterminer si une entité devait être considérée comme assujettie à la Loi LAB/CFT :

- l'exercice sur une base professionnelle d'activités énumérées à l'article 2 §1, alinéas a) à r), de la Loi LAB/CFT (avant les amendements introduits par le Décret n° CLIX du 25 janvier 2012) ;
 - l'exercice de ces activités en relation avec des tierces parties telles que des clients ou des homologues.
58. Sur la base de cet examen, l'AIF est parvenue à la conclusion qu'au moment des visites sur place de MONEYVAL, seules deux entités devaient être considérées comme assujetties à la Loi LAB/CFT, à savoir l'IOR et l'APSA. L'AIF poursuit actuellement l'examen de l'applicabilité de l'article 2 de la Loi LAB/CFT à d'autres entités à l'intérieur du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican.
59. Étant donné le grand nombre d'entités opérant à l'intérieur du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, l'équipe d'évaluation a dû, dans une large mesure, s'appuyer sur l'examen susmentionné de l'AIF pour identifier les entités pertinentes aux fins de l'évaluation de MONEYVAL. En outre, les évaluateurs ont analysé l'information fournie par les autorités sur certaines des entités examinées par l'AIF et rencontré l'IOR, l'APSA, le Conseil pontifical Cor Unum et l'Ordre équestre du Saint Sépulcre. Conformément à l'examen de l'AIF, les évaluateurs ont également considéré que l'IOR et l'APSA répondaient aux critères requis pour cette évaluation. Les comptables ont aussi été identifiés comme EPNFD devant être soumis à évaluation. Toutes les autres entités semblent entrer dans la définition des organisations à but non lucratif du GAFI.²¹

Secteur financier

I. Institut des œuvres de religion (IOR)

Histoire de l'IOR

60. L'Institut des œuvres de religion (*Istituto per le Opere di Religione*, IOR) a été créé par le Chirographe du 27 juin 1942 du Pape Pie XII au Vatican. Lors de sa création, l'IOR a absorbé l'ancienne Administration des œuvres de religion (*Amministrazione delle Opere di Religione*, AOR), dont l'origine remontait à la Commission pour les causes pieuses (*Commissione ad pias causas*) créée par le Pape Léon XIII le 11 février 1887.
61. L'AOR était initialement une sorte d'administration centrale chargée de gérer les avoirs du Pape après la perte des États pontificaux.
62. Le 27 juillet 1942, le Pape Pie XII a rebaptisé l'AOR sous le nom d'IOR et, à l'aide d'un autre Chirographe, le 24 janvier 1944, a transformé l'Institut en institution financière indépendante. Il a aussi établi de nouvelles règles applicables à l'Institut, en exigeant que la Commission des cardinaux de l'Institut propose des modifications aux statuts du 17 mars 1944, qui semblaient nécessaires à l'exécution du Chirographe de 1944.
63. Le Chirographe émis par le Pape Jean Paul II le 1^{er} mars 1990 (voir annexe XXV) a reconfiguré l'IOR « afin de mieux adapter les structures et les activités de l'Institut aux besoins du temps, en particulier en s'appuyant sur la collaboration et la responsabilité de laïcs catholiques compétents ». Le nom et la mission de l'IOR ont été maintenus.

Mission de l'Institut

64. La mission de l'Institut est définie à l'article 1 du Chirographe de mars 1990 (voir aussi article 2 (première phrase) des statuts de l'IOR ; cf. annexe XXVI) :

L'Institut a pour mission d'assurer la garde et l'administration des biens mobiliers et immobiliers transférés ou confiés à l'Institut par des personnes physiques et morales et destinés (destinati) à servir à des œuvres religieuses ou caritatives.

²¹ L'expression *organisation à but non lucratif* ou *NPO* désigne une entité ou organisation légale s'occupant principalement de recueillir ou déboursier des fonds à des fins caritatives, religieuses, culturelles, éducatives, sociale ou fraternelles, ou pour la réalisation d'autres types d'« œuvres de bienfaisance ».

65. En outre, l'article 2 (deuxième phrase) des statuts de l'IOR prévoit :

L'Institut reçoit par conséquent les avoirs dont la destination, au moins partielle ou future, est indiquée au paragraphe précédent. L'Institut peut accepter des dépôts d'actifs d'entités ou de personnes du Saint-Siège et de l'État de la Cité du Vatican.

66. Sur la base de ces dispositions, l'IOR s'engage à n'établir des relations qu'avec un groupe restreint de clients. Les clients éligibles sont maintenant définis dans la « Politique de prévention et de lutte contre le blanchiment des produits d'activités criminelles et le financement du terrorisme » de l'IOR (voir annexe XXVII ; ci-après désignée « Politique LAB/CFT interne de l'IOR »), présentée le 25 février 2011 et approuvée ensuite le 6 octobre 2011. Conformément à ce document, l'IOR ne peut effectuer des transactions qu'avec les catégories de clients strictement définies à l'annexe 1 à la Politique LAB/CFT (des précisions supplémentaires seront fournies plus loin dans la section « Structure de la clientèle »).

67. Les dépôts d'actifs d'entités du Saint-Siège et de l'État de la Cité du Vatican sont évidemment destinés à des œuvres religieuses ou caritatives et répondent par conséquent aux critères susmentionnés mais cela est moins clair s'agissant des comptes détenus par des employés du Saint-Siège auprès de l'IOR pour recevoir leur salaire ou des dépôts d'ambassadeurs étrangers auprès du Saint-Siège.

68. Les représentants de l'IOR ont indiqué que les activités remplies par les employés du Saint-Siège sont liées au rôle et fonctions institutionnels des entités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican et de leurs employés, dont le travail sert directement ou de manière dérivée à la mission universelle du Saint-Siège, mission soutenue par le travail de la Curie romaine et celui de l'État de la Cité du Vatican et de ses administrations. Le même point de vue a été mis en avant s'agissant des ambassadeurs accrédités auprès du Saint-Siège.

Statut juridique

69. L'IOR est décrite dans la littérature juridique comme une institution « atypique » parce qu'elle présente un ensemble de caractéristiques et regroupe des activités qu'il n'est pas possible de classer facilement dans une seule catégorie. Ses traits fondamentaux sont les suivants : il s'agit d'une fondation créée par le souverain sous forme de personne juridique distincte de droit canonique pour remplir la mission qui lui a été attribuée par le même souverain. L'IOR est située exclusivement sur le territoire souverain de l'État de la Cité du Vatican.

70. Les représentants du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican soulignent que l'IOR est une institution publique à caractère public, dont l'activité s'exerce *iure imperii* (en vertu de l'autorité souveraine), mais qui mène aussi des activités comparables à celles d'une institution financière relevant du droit commercial ou privé (*iure gestionis*). Les activités de l'IOR sont analysées plus loin au paragraphe 88. Les évaluateurs sont d'avis que l'IOR exerce en tant qu'entreprise commerciale, pour le compte d'un client ou en son nom, une ou plusieurs des activités ou opérations énumérées dans la définition des « institutions financières » du glossaire de la Méthodologie du 3^e cycle du GAFI.

71. Étant donné sa nature légale, les tribunaux italiens²² et américains²³ ont reconnu son immunité souveraine sur le plan civil et pénal. Cependant, les représentants de l'IOR ont souligné que

²² Haute-Cour de cassation de l'Italie, section V, 17 juillet 1987, n.3932 (reconnaissant la localisation de l'IOR sur le territoire de la Cité-Etat du Vatican, sa création conformément aux lois du Saint-Siège et de la Cité-Etat du Vatican et son immunité au regard de la juridiction des tribunaux italiens).

²³ *Alperin v. Istituto per le Opere di Religione* (poursuivi de façon erronée sous le nom de « Banque du Vatican »), n° C-99-04941 MMC, 2007 WL 4570674, *3-6 (N.D. Cal., 27 décembre 2007) (affirmant, après enquête sur les faits, que l'*Istituto per le Opere di Religione* (IOR) constitue une entité étrangère souveraine jouissant de l'immunité restreinte au titre de la loi *United States Foreign Sovereign Immunities Act* (chap. 28, article 1602 à 1611), notamment pour les raisons suivantes : 1) il s'agit d'une entité juridique distincte ; 2) établie sur la base du droit souverain ; 3) créée à des fins publiques ; 4) et non d'une « entreprise

l'Institut ne doit pas être considéré comme bénéficiant d'une immunité absolue. Des exemptions s'appliquent en cas de litige, d'expropriation ou d'activités à caractère essentiellement commercial sur la base du concept d'immunité restreinte,

72. L'IOR n'a pas de comptes à rendre à la Préfecture pour les affaires économiques du Saint-Siège. Elle fonctionne de façon indépendante.

Organisation interne de l'IOR

73. Les organes de l'Institut sont les suivants :

- a. Commission des cardinaux ;
- b. prélat ;
- c. Conseil de surveillance ;
- d. Direction ;
- e. commissaires aux comptes.

74. Au moment des visites sur place de MONEYVAL, l'IOR disposait, conformément au Chirographe du 1^{er} mars 1990, d'une structure de Direction à trois niveaux. Le niveau le plus élevé est constitué par la Commission des cardinaux, qui comprend cinq cardinaux de haut rang nommés pour cinq ans par le Pape (l'un des membres de la Commission des cardinaux est aussi Président de l'AIF ; pour plus de détails, voir plus loin sections 2.5 et 3.10). La commission est traditionnellement présidée par le Cardinal Secrétaire d'État. La Commission des cardinaux se réunit au moins deux fois par an et contrôle le respect par l'IOR de ses normes statutaires, telles que définies dans les statuts. La Commission des cardinaux nomme et renvoie les membres du Conseil de surveillance, un autre organe de contrôle composé de cinq Directeurs non-exécutifs (laïcs) qui est responsable de « l'administration et la gestion de l'Institut », ainsi que du « contrôle et de la supervision de ses activités financières, économiques et opérationnelles ». Le Président et le vice-Président peuvent être nommés et renvoyés par la Commission des cardinaux sur proposition du Conseil de surveillance. Le Président du Conseil de surveillance est responsable de la représentation légale de l'Institut.

75. Enfin, la Direction est chargée de toutes les activités opérationnelles de l'Institut et est responsable devant le Conseil de surveillance. Elle se compose du Directeur général et du Directeur-adjoint, qui sont tous deux nommés par le Conseil de surveillance avec l'approbation de la Commission des cardinaux pour une durée déterminée ou indéterminée. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont indiqué que, conformément à l'organisation des entités juridiques créées par le Souverain Pontife à des fins souveraines, la structure à trois niveaux permet d'assurer une bonne Direction commerciale grâce aux experts laïques du Conseil de surveillance et, au niveau de la Commission des cardinaux, une Direction conforme aux politiques gouvernementales.

76. Le Chirographe prévoit aussi la fonction de prélat de l'Institut, qui est nommé par la Commission des cardinaux et supervise les activités de l'IOR. Le prélat joue le rôle de secrétaire lors des réunions de la Commission des cardinaux et assiste aux réunions du Conseil de surveillance. Ce poste semble avoir été créé à l'origine pour des raisons de protocole. Il permettait à un prêtre de « rang ordinaire » d'assurer la liaison entre le Conseil de surveillance et la Commission des cardinaux. D'après les autorités, le besoin d'un tel intermédiaire a diminué au fil des ans, les relations entre cardinaux et laïques étant devenues moins formelles. Selon les représentants du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, le poste n'est pas toujours pourvu. Il était vacant au moment de la première visite sur place de MONEYVAL. Le 1^{er} décembre 2011, la Commission des cardinaux a approuvé un candidat aux fonctions statutaires de prélat de l'IOR. La personne désignée n'est pas encore entrée en fonctions.

commerciale » ; *décision confirmée par la Cour d'appel des Etats-Unis du Neuvième Circuit*, 365 Fed. Appx. 74 (9th Cir. Feb. 10, 2010) (la demande de nouvelle audition des plaignants a été rejetée le 10 février 2010).

77. Le Conseil de surveillance nomme, pour une durée de trois ans maximum, trois commissaires aux comptes dotés de compétences administratives et comptables particulières. Le mandat des commissaires aux comptes peut être renouvelé. Les commissaires aux comptes sont directement responsables de leurs activités devant le Conseil de surveillance.²⁴

Activités financières

78. Les paragraphes suivant décrivent les activités financières de l'IOR. L'IOR accepte les dépôts et autres fonds remboursables de ses clients. Les représentants de l'IOR ont indiqué que le terme de « clients » doit être compris comme désignant les personnes physiques et morales qui, conformément aux dispositions du Chirographe régissant l'IOR et de ses statuts, sont autorisées à participer au fonds de l'IOR. Ces personnes sont énumérées dans l'annexe à la Politique LAB/CFT interne de l'IOR (voir annexe XXVII).

79. La participation au fonds de l'IOR est ci-après désignée comme la « détention d'un compte » car il s'agit de l'expression la plus fréquemment utilisée. Cependant, la « détention d'une quote-part » du fonds décrit sans doute de façon plus exacte la relation du client. Les représentants de l'IOR ont souligné que les personnes physiques et morales détenant une « quote-part » n'entretiennent pas de relations contractuelles de type bancaire avec l'IOR et qu'il n'est pas créé de titre en relation avec des fonds spécifiques. D'un point de vue fonctionnel, cependant, la manière dont la relation peut être utilisée par le client est très semblable aux services généralement associés à un compte.

80. L'IOR offre des moyens de paiement tels que cartes de débit et chèques pour les fonds déposés auprès de l'IOR. Des espèces peuvent être retirées à l'un ou l'autre des treize guichets automatiques maintenus par l'IOR à l'intérieur de l'État de la Cité du Vatican. Ce service est accessible uniquement aux clients de l'IOR et constitue un réseau privé dans l'État de la Cité du Vatican, qui n'est lié à aucun réseau italien ou international (Pagobancomat, MAESTRO ou CIRRUS, par exemple). Il permet le retrait de petites sommes en espèces (limitées à 550 € par jour), afin d'éviter d'avoir à faire la queue aux guichets, et est particulièrement utilisé par les employés du Vatican pour toucher leur salaire. L'IOR gère également 120 points de vente, c'est-à-dire des terminaux pour cartes de crédit fonctionnant sur le territoire du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican (afin, par exemple, d'enregistrer les règlements non en espèces dans les musées du Vatican).

81. L'IOR offre aussi à ses clients des services de règlement par virement électronique, qui font partie des services les plus importants fournis par l'IOR.

82. D'autre part, l'IOR investit, administre ou gère des fonds au nom de ses clients, ainsi que pour son compte propre.²⁵ L'IOR investit principalement dans des titres à taux fixe d'un niveau de risque peu élevé et de faible durée. Les avoirs en titres, trésorerie et équivalents de trésorerie, métaux précieux et devises étrangères sont peu nombreux.

83. En conséquence des activités commerciales décrites ci-dessus, les revenus de l'IOR proviennent des commissions et droits perçus sur services²⁶ et du rendement des opérations pour compte propre.

²⁴ Outre les commissaires aux comptes internes, l'IOR fait l'objet d'un audit de commissaires aux comptes externes recrutés par elle à partir de l'un des quatre grands cabinets d'audit. Le même cabinet est aussi employé par l'IOR à des fins de contrôle de conformité. Dans cette capacité, le cabinet d'audit a examiné la totalité des structures liées aux procédures LAB et formulé des recommandations, qui ont été appliquées par l'IOR.

²⁵ Les représentants de l'IOR ont indiqué que les fonds sont conservés en dépôt et gérés avec d'autres fonds de l'Institut, conformément à la mission statutaire de l'Institut.

²⁶ Les représentants de l'IOR ont souligné que les termes de « commission » et de « droits » ne reflètent pas la véritable nature juridique de la relation entre l'IOR et les participants au fonds. Les montants détenus par l'IOR sont exprimés en quote-part du fonds et utilisés aux fins définies dans les textes fondateurs (Chirographe et statuts).

84. L'IOR ne peut investir et transférer des actifs que par l'intermédiaire de banques étrangères. Au moment des visites sur place de MONEYVAL, l'IOR utilisait les services de plus de quarante correspondants bancaires en Europe, aux États-Unis, en Australie et au Japon pour effectuer des investissements et des transferts de fonds.
85. L'IOR fournit des services dans un seul établissement situé dans un bâtiment gouvernemental de l'État de la Cité du Vatican. Selon les représentants de l'IOR, les prêts ne constituent pas une source de revenus véritable ou une activité financière du fonds. L'IOR verse des « crédits d'un montant modeste » à des employés du Vatican, sur la base de leur rémunération, ainsi qu'à des institutions ecclésiastiques reconnues. Un pourcentage des actifs confiés à l'Institut sert de garantie pour des entités juridiques ecclésiastiques, afin de les aider en cas de besoins temporaires de trésorerie/crédit (crédits-relais).
86. L'IOR n'offre pas en général de contrats de location-financement et d'engagements de crédit-bail.
87. L'IOR ne pratique pas la souscription et le placement d'assurance-vie et d'autres formes d'assurance d'investissement.
88. Le tableau ci-dessous présente les activités et opérations effectuées par l'IOR (et l'APSA) qui, si elles étaient menées sous une forme commerciale pour le compte d'un client, feraient de ces institutions des « institutions financières » au sens de la définition incluse dans la Méthodologie du GAFI. L'organe de surveillance pertinent est indiqué dans le tableau, ainsi que l'existence ou non de normes LAB/CFT applicables.

Type d'activité financière	Entité juridique	Normes LAB/CFT	Organe de surveillance /régulation LAB/CFT
Acceptation de dépôts et d'autres fonds remboursables du public (y compris services bancaires privés)	IOR/APSA	Oui	AIF
Prêts (y compris crédits à la consommation, prêts immobiliers, affacturage avec ou sans recours et financement de transactions commerciales, affacturage à forfait inclus)			
Location-financement (autre que les contrats de crédit-bail en relation avec des produits de consommation)			
Transfert de fonds ou de valeurs (y compris les activités financières dans le secteur formel et informel (systèmes alternatifs de transfert de fonds), mais sans inclure les personnes physiques ou morales fournissant à des institutions financières uniquement des services de messagerie ou d'autres systèmes de soutien pour le transfert de fonds)	IOR/APSA	Oui	AIF
Émission et gestion de moyens de paiement (par exemple cartes de crédit et de débit, chèques, chèques de voyage, virements et lettres de change, monnaie	IOR/APSA	Oui	AIF

électronique)			
Octroi de garanties et souscription d'engagements			
Négociation sur : a) les instruments du marché monétaire (chèques, billets, certificats de dépôts, produits dérivés, etc.) ; b) le marché des changes ; c) les instruments sur devises, taux d'intérêt et indices ; d) les valeurs mobilières ; e) les marchés à terme de marchandises.	IOR/APSA	Oui	AIF
Participation à des émissions de valeurs mobilières et prestation de services financiers connexes	IOR/APSA	Oui	AIF
Gestion individuelle et collective de patrimoine	IOR/APSA	Oui	AIF
Conservation et administration de valeurs mobilières, en espèces ou liquides, pour le compte d'autrui	IOR/APSA	Oui	AIF
Autres opérations d'investissement, d'administration ou de gestion de fonds ou d'argent pour le compte d'autrui	IOR/APSA	Oui	AIF
Souscription et placement d'assurances-vie et d'autres produits d'investissement en liaison avec une assurance (y compris les entreprises d'assurance et les intermédiaires en assurances (agents et courtiers))			
Change manuel	IOR/APSA	Oui	AIF

89. Les représentants de l'IOR ont indiqué que l'IOR a décidé il y a plusieurs années de se défaire de toutes ses participations restantes dans d'autres institutions financières. Ils ont confirmé que l'IOR ne détient actuellement aucune participation supérieure à 1% dans une institution financière, soit indépendamment, soit conjointement avec d'autres organes du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican.

90. Aux termes de l'article 8 a) des statuts de l'IOR, la Commission des cardinaux « délibère, après avoir pris connaissance du budget de l'année et en tenant compte des normes minimales de liquidités de l'Institut pour la distribution des fonds ». La Direction établit au premier trimestre de chaque année un bilan (profits, pertes et déclaration de l'actif et du passif, conformément aux normes comptables reconnues) des activités de l'année précédente (article 23 des statuts de l'IOR). Le bilan de l'IOR n'est pas rendu public (et n'a pas été communiqué aux évaluateurs). Cependant, les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont souligné que, depuis 1990, le bilan de l'IOR est certifié par un auditeur externe indépendant de renommée internationale. Pendant la première visite sur place, les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont

fourni aux évaluateurs les lettres de recommandation et de vérification de l'auditeur pour les années 2009-2010.

91. En 2010, l'IOR a mis 55 millions € à la disposition des œuvres apostoliques et caritatives du Pape. Le fonds est simplement mis à la disposition du Saint-Siège, dirigé par le Saint Père ou ses délégués, pour l'exercice de sa mission universelle. En règle générale, l'IOR informe le Pape des montants disponibles, après quoi celui-ci peut décider d'utiliser tout ou partie ou aucun de ces montants. Cependant, les représentants du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont souligné qu'il importe de comprendre que ces fonds ne sont pas la « propriété » du Pape. Ils sont mis à disposition du Pape pour utilisation au service de la mission universelle de l'Église. Cela fait partie, selon les représentants du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, de l'exercice de l'autorité gouvernementale.
92. Il convient de noter que les normes réglementaires mondiales du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire concernant l'adéquation des fonds propres et le risque de liquidité du marché sont appliquées en tant que « meilleures pratiques ». Cependant, l'IOR, comme cela a été souligné, n'est pas légalement tenue de le faire.

Structure de la clientèle

93. En vertu de la Politique LAB/CFT interne de l'IOR, l'Institut s'est engagé conformément aux articles 2 et 3 des statuts de l'IOR à établir des relations uniquement avec les catégories de clients suivantes :

	Personnes morales*	Personnes physiques*
Clergé	<ul style="list-style-type: none"> – fondations ecclésiastiques ; – causes de béatification ; – congrégations du Vatican ; – congrégations laïques et religieuses féminines ; – congrégations laïques et religieuses masculines ; – délégations apostoliques et nonciatures ; – monastères, couvents, abbayes ; – conférences des évêques, diocèses et services représentatifs ; – paroisses, églises et services pertinents ; – séminaires, collèges, entités diverses ; – administrations du Saint-Siège. 	<ul style="list-style-type: none"> – cardinaux ; – évêques ; – nonces, observateurs permanents ; – employés/secrétaires/membres du conseil ou agents de la nonciature ; – clergé religieux et séculier ; – religieuses.
Clergé et laïcs		<ul style="list-style-type: none"> – personnel de l'Église et Secrétaire d'État ; – personnel de la maison pontificale.
Laïcs		<ul style="list-style-type: none"> – employés du Saint-Siège ; – employés retraités du Saint-Siège et assimilés ; – employés de l'IOR ; – employés retraités de l'IOR ; – autres employés du Vatican ; – membres du corps diplomatique accrédités auprès du Saint-Siège ; – ambassades auprès du Saint-Siège ; – relations du Saint-Siège.

* On trouvera une description de chaque catégorie de clients à l'annexe XXXIV.

94. Selon les représentants de l'IOR, la politique susmentionnée permet à l'IOR de tenir les comptes des employés du Saint-Siège, du Vatican et de l'IOR tant qu'ils reçoivent un salaire ou une retraite.

95. Les catégories de transactions pouvant être effectuées au nom de personnes n'ayant pas de relation d'affaires préexistante avec l'IOR sont énumérées ci-dessous. Ces personnes, cependant, doivent appartenir aux catégories susmentionnées de clients autorisés conformément à la Politique LAB/CFT interne de l'IOR. Les transactions occasionnelles autorisées sont les suivantes :

- 1) encaissement de chèques ;
- 2) échange de devises ;
- 3) virements électroniques ;
- 4) envoi/remise de chèques

96. Les comptes gérés par l'IOR au 30 novembre 2011 étaient ventilés comme suit par catégories de clients bancaires :

DESCRIPTION	Nombre de clients
Fondation ecclésiastique	50
Causes de béatification	322
Congrégations du Vatican	23
Congrégations laïques et religieuses féminines	1 935
Congrégations laïques et religieuses masculines	989
Délégations apostoliques et nonciatures	143
Monastères, couvents et abbayes	128
Conférences des évêques, diocèses et services représentatifs	1 617
Paroisses, églises et services pertinents	465
Séminaires, collèges, entités diverses	837
Administrations du Saint-Siège	134
Cardinaux	236
Évêques	1 604
Clergé séculier et religieux	15 420
Religieuses	1 529
Employés du Saint-Siège	4 594
Employés retraités du Saint-Siège	642
Employés de l'IOR	144
Employés retraités de l'IOR	66
Famille pontificale	37
Anciens employés du Vatican et membres du personnel diplomatique du Saint-Siège	1 065
Personnes morales sans statut ecclésiastique	995
Membres du corps diplomatique accrédités auprès du Saint-Siège	392
Ambassades auprès du Saint-Siège	37
	33 404

97. D'un point de vue géographique, les comptes sont ventilés comme suit :

DESCRIPTION	Nombre de clients
Europe	29 271
Asie	665
Amérique centrale	246
Amérique du Sud	1 184
Amérique du Nord	345
Autres	51
Océanie	47
Afrique	1 595
	33 404

98. L'IOR ne remplit pas les fonctions d'une banque centrale. Aux termes de l'accord monétaire avec l'UE (voir annexe XXXII), l'État de la Cité du Vatican utilise l'euro comme devise officielle et accorde cours légal aux billets et pièces d'euros. Cet accord autorise également l'État de la Cité du Vatican à émettre des pièces d'euros. Le plafond annuel pour l'émission de pièces est fixé par une commission mixte comprenant des représentants de l'État de la Cité du Vatican, de la République italienne, de la Commission européenne et de la Banque centrale européenne (BCE), conformément aux dispositions de l'accord.

99. Cependant, cet accord n'oblige aucunement la BCE et les banques centrales nationales à inclure les instruments financiers de l'État de la Cité du Vatican dans la ou les listes de titres éligibles pour les opérations de politique monétaire du Système européen de banques centrales.

100. Aux termes de l'article 9 de l'accord monétaire, les institutions financières situées dans l'État de la Cité du Vatican peuvent avoir accès aux systèmes de règlement et de paiement et de titres de la zone euro sur la base des normes et conditions appropriées définies par la Banque d'Italie en accord avec la Banque centrale européenne. Ces normes et conditions n'ont pas encore été définies.

II. Administration du patrimoine du Siège apostolique (APSA)

Histoire de l'APSA

101. L'*Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica* a été créée par Sa Sainteté le Pape Paul VI conformément à la constitution apostolique *Regimini Ecclesiae Universae* du 15 août 1967. Elle comprend deux sections : la Section ordinaire (*Sezione Ordinaria*) et la Section extraordinaire (*Sezione Straordinaria*).

Section ordinaire

102. La Section ordinaire continue le travail de l'Administration des biens du Saint-Siège (*Amministrazione dei Beni della Santa Sede*), dont l'origine remonte à une Commission des cardinaux créée par Sa Sainteté le Pape Léon XIII au moyen d'un *motu proprio* daté du 11 décembre 1880 et du 23 mai 1883 afin de superviser, en tant qu'organe consultatif, l'administration du Denier de Saint Pierre et du patrimoine demeuré en possession du Saint-Siège après l'occupation de l'ancien État pontifical par l'armée italienne en 1870.

103. Un autre *motu proprio* daté du 30 avril 1891 a confié à la Commission la responsabilité directe de la gestion du patrimoine du Saint-Siège ; les pouvoirs de la Commission ont aussi été étendus à tous les domaines apparentés et aux affaires économiques connexes.

104. Sa Sainteté le Pape Pie XI, dans un *motu proprio* du 16 décembre 1926, a décidé de fusionner la Préfecture des palais apostoliques et les bureaux administratifs des services du ministère ecclésiastique en une administration générale des biens du Saint-Siège.

Section extraordinaire

105. L'*Amministrazione Speciale della Santa Sede* a été créée par Sa Sainteté le Pape Pie XI au moyen d'un *motu proprio* le 7 juin 1929, afin de gérer les fonds versés au Saint-Siège par le gouvernement italien conformément à la convention financière jointe au Traité du Latran du 11 février 1929 (voir annexe VII). En effet, le Saint-Siège a reçu, en compensation pour les biens confisqués par le gouvernement italien, la somme de un milliard et 750 millions de liras, qui constitue le patrimoine historique de l'Administration.

Statut juridique

106. L'APSA est un dicastère du Saint-Siège. Elle constitue l'un des trois offices de la Curie romaine. L'APSA est soumise au contrôle de la Préfecture pour les affaires économiques du Saint-Siège.

Organisation interne de l'APSA

107. L'organisation interne de l'APSA est définie dans les articles 173 à 175 de la constitution apostolique *Pastor Bonus* et le règlement de l'APSA (voir annexe XXVIII). La version la plus récente du règlement de l'APSA, qui précise l'organisation du personnel, a été approuvée le 23 novembre 2010 par Sa Sainteté le Pape Benoît XVI. Les nouvelles règles visent à améliorer l'organisation et la gestion administratives et les services rendus à la Curie romaine.

108. Conformément à l'article 173 de la constitution apostolique *Pastor Bonus*, l'APSA est présidée par un Cardinal assisté d'une commission de cardinaux. Les deux sections, la Section ordinaire et la Section extraordinaire, sont sous le contrôle du prélat secrétaire, qui est assisté de deux adjoints, un pour chaque section. (article 2 § 2 du règlement de l'APSA).

109. L'APSA s'appuie dans son travail sur des consultants membres du clergé international ou experts laïques. Ces consultants, qui travaillent généralement à titre gratuit, fournissent des avis sur des questions financières, immobilières, juridiques, fiscales et commerciales. Ils sont nommés par le Pape sur proposition du Cardinal Président pour une durée de cinq ans.

Activités financières

110. Aux termes de l'article 174 de la constitution apostolique *Pastor Bonus* et de l'article 8 §1 du règlement de l'APSA, la Section ordinaire gère les biens immobiliers qui lui sont confiés. Elle est aussi responsable des normes légales et administratives s'appliquant aux employés du Saint-Siège ; elle supervise les institutions placées sous sa responsabilité fiscale²⁷ ; elle assure l'achat des biens et services nécessaires à la réalisation des activités ordinaires et des objectifs spécifiques des dicastères ; elle tient la comptabilité des recettes et des dépenses, prépare les comptes de l'argent reçu et de l'argent versé pendant l'année précédente et établit des prévisions pour l'année suivante.

111. Aux termes de l'article 175 de la constitution apostolique *Pastor Bonus* et de l'article 8 §2 du règlement de l'APSA, la Section extraordinaire administre les biens meubles résultant de la convention financière jointe au Traité du Latran du 11 février 1929, ainsi que ceux qui ont été acquis par la suite, et gère ceux qui lui sont confiés par d'autres institutions du Saint-Siège, dont la Curie romaine, la radio du Vatican, la Bibliothèque apostolique et certaines fondations créées conformément au droit du Vatican.

112. Les biens meubles gérés par la Section extraordinaire comprennent des espèces, des instruments financiers et d'autres valeurs. La Section extraordinaire peut effectuer exceptionnellement des transactions financières pour le compte d'individus, avec l'approbation du Cardinal Président mais en aucun cas pour le compte de membres du personnel de l'APSA.

113. Selon les représentants de l'APSA, celle-ci détient des comptes et des dépôts (gérés exclusivement par la Section extraordinaire) auprès de nombreuses banques centrales du monde,

²⁷ Cette fonction de supervision est exercée conjointement avec la Préfecture pour les affaires économiques.

notamment la Banque des règlements internationaux, la Banque d'Italie, la Banque centrale des États-Unis, la Banque d'Angleterre et la Deutsche Bundesbank.

114. La Section extraordinaire est chargée d'exécuter des règlements au nom de diverses institutions du Saint-Siège. Elle gère le patrimoine qui lui a été confié et entretient des relations avec des banques du monde entier investissant soit dans les marchés financiers (dépôts, actions, obligations), soit dans l'immobilier en France, en Angleterre et en Suisse. Les biens détenus dans ces pays sont gérés par des sociétés immobilières entièrement contrôlées par l'APSA. Les membres de la Direction de l'APSA sont aussi membres du Conseil d'administration de ces sociétés immobilières.
115. La Section extraordinaire de l'APSA s'occupe aussi du versement des salaires d'environ 2 400 employés du Saint-Siège. L'APSA gère aussi, pour le compte du fonds de retraite, les retraites de 1 600 anciens employés du Saint-Siège et de l'État de la Cité du Vatican. La banque italienne a besoin d'un numéro d'identification fiscale (*codice fiscale*) pour exécuter de telles opérations. L'APSA (Section ordinaire et Section extraordinaire) est la seule institution du Saint-Siège à disposer d'un numéro d'identification fiscale italien. Celui-ci est utilisé par la Section ordinaire à des fins de gestion immobilière (pour les biens possédés en Italie) et par la Section extraordinaire à des fins financières (en relation avec les comptes bancaires détenus auprès de banques italiennes).

Structure de la clientèle

116. Comme indiqué plus haut, l'APSA est un dicastère du Saint-Siège. Tous les services exécutés par la Section ordinaire et les principaux services exécutés par la Section extraordinaire le sont au bénéfice du Saint-Siège et de ses institutions.
117. De plus, la Section extraordinaire est autorisée – conformément à la constitution apostolique *Pastor Bonus* et au règlement de l'APSA – à fournir certains services financiers à des personnes physiques (membres du clergé et laïques) qui ne représentent pas des organes du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican avec l'approbation du Cardinal Président. Au moment des visites sur place de MONEYVAL, ces services ne concernaient que 23 personnes (15 membres du clergé et 8 laïques)²⁸. Les actifs déposés sur les comptes correspondants s'élevaient à environ 10 millions €.

Section extraordinaire			
Personnes physiques/morales	Ecclésiastiques/laïcs	Nombre de comptes	Actifs (€)
Personnes morales	Entités ecclésiastiques (institutions du Saint-Siège, ordres religieux)	79	670 millions
Personnes physiques	Membres du clergé (cardinaux, évêques)	15	7,2 millions
	Laïcs	8	2,8 millions
Total		102	680 millions

118. Les comptes détenus par 15 membres du clergé (cardinaux et évêques) servent généralement au dépôt des contributions caritatives effectuées en leur nom ou en faveur de la Curie romaine ou de leur diocèse d'origine. Les huit laïcs détenant des comptes à l'APSA sont généralement des personnes ayant fait don de biens meubles ou immeubles au Saint-Siège et qui reçoivent en retour une annuité à vie qui est versée sur leur compte à l'APSA.

²⁸ Les représentants de l'APSA ont indiqué aux évaluateurs que, suite à la première visite sur place de MONEYVAL, les huit laïques détenteurs de compte ont été contactés. Trois de ces comptes ont été fermés, deux autres sont en cours de clôture et les actifs déposés sur les trois comptes restants deviendront la propriété de l'APSA après le décès des bénéficiaires respectifs. L'APSA a également indiqué que la clôture des quinze comptes restants de membres du clergé pourrait poser des difficultés car il s'agit de personnes détenant depuis longtemps un compte auprès de l'APSA et il serait délicat de leur demander de mettre un terme à leurs relations avec l'APSA.

119. Les représentants de l'APSA ont indiqué qu'en 2001, la Commission des cardinaux a pris la décision de réduire progressivement la fourniture de services financiers individuels à des personnes ecclésiastiques ou laïques qui ne sont pas des institutions ou des organes du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. Enfin, le 27 janvier 2006, la Commission des cardinaux a décidé de clôturer, dans la mesure du possible, tous les comptes individuels restants de ce type (le compte-rendu de la réunion où a été prise cette décision a été présenté à l'équipe d'évaluation). Les représentants de l'APSA ont également souligné que, depuis 2001, aucun dépôt n'a été accepté sur les 23 comptes de personnes physiques restants. L'APSA se contente de gérer les actifs déposés sur ces comptes et seul le rendement des actifs gérés a été réinvesti.
120. Les représentants de l'APSA ont indiqué que la fourniture de services financiers aux personnes restantes qui ne sont pas des institutions ou des organes du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican n'est source d'aucun profit pour l'APSA. Seuls les frais de gestion de ces comptes sont imputés aux titulaires de ces comptes (l'APSA ne réalise pas non plus de profits sur les services fournis aux institutions et organes du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, puisque c'est elle qui absorbe directement les coûts).

Principales différences entre l'IOR et l'APSA

121. L'APSA, contrairement à l'IOR, est un dicastère placé sous la Direction d'un Cardinal Président, qui entretient une relation ecclésiastique particulière avec le Pape. Ce dicastère a en fait des obligations spécifiques d'ordre canonique à l'égard de la Curie romaine. L'IOR, bien qu'elle effectue parfois des activités analogues, est une personne morale distincte et n'est pas dirigée par un Cardinal Président.
122. L'APSA est un département de la Curie romaine. Elle fait partie en tant que tel de la structure administrative essentielle de la Curie et doit servir la Curie conformément aux dispositions de la constitution apostolique *Pastor Bonus*. Cette fonction est appelée « compétence » dans le droit administratif canonique. L'IOR, en revanche, n'est pas dotée de « compétence » au sens administratif à l'intérieur de la Curie romaine, parce qu'il ne fait pas partie de la structure administrative des dicastères. En tant que dicastère, l'APSA sert la Curie romaine (et les administrations de l'État de la Cité du Vatican, voir *Pastor Bonus*). A l'exception des comptes restants susmentionnés, qui remontent à la période d'avant 2000, la structure des comptes de l'APSA et ses fonctions sont exclusivement d'ordre gouvernemental.
123. L'IOR, par contre, est une personne morale distincte qui gère un patrimoine d'origine différente et est chargée d'une « mission ». Dans le droit canonique, une fondation (contrairement à un dicastère) est chargée d'une « mission » définie dans les documents fondateurs établis conformément aux normes de création d'une personne morale. La mission de l'IOR, telle que définie dans le Chirographe et dans les statuts de l'IOR, est de recevoir et assurer la garde du patrimoine, de recueillir les fruits de ce patrimoine et d'en faciliter l'utilisation et la distribution au nom de l'Église universelle. À cet égard, l'IOR n'est donc pas un dicastère légalement identique aux autres dicastères mais doté d'une compétence particulière ; l'IOR est une institution créée par le souverain, qui dépend principalement du Secrétaire d'État et d'une commission de cardinaux présidée par le Cardinal Secrétaire d'État. Enfin, la garde du patrimoine sert la mission universelle de l'Église en aidant les nonciatures, les diocèses et les ordres religieux dans leurs activités de promotion des œuvres religieuses et caritatives.

124. Le tableau ci-dessous fournit une vue d'ensemble des actifs gérés par l'IOR et de son organisation. Les chiffres correspondants pour l'APSA sont aussi présentés à des fins de comparaison.

Novembre 2011	IOR	APSA (Section extraordinaire)
Actifs gérés	6,3 milliards €	680,7 millions € ²⁹
Nombre de clients	20 772	102
Personnes physiques	75%	23 (20%)
- Membres du clergé	68%	15 (65%)
- Laïcs	32%	8 (35%)
Personnes morales	25%	79 (80%)
Nombre d'employés	104	13
Audit interne	Oui	Oui
Audit externe	Oui	Non
Contrôle du bilan financier par la Préfecture pour les affaires économiques du Saint-Siège	Non	Oui
Nombre de comptes inactifs	4 494	Aucun

Classement de l'IOR et de l'APSA comme « institutions financières »

125. Au vu de la description ci-dessus des activités financières et de la structure de la clientèle de l'IOR et de l'APSA, l'équipe d'évaluation a conclu que ces deux entités exécutent sous une forme commerciale, au nom ou pour le compte d'un client, une ou plusieurs des activités ou opérations incluses dans la définition d'une « institution financière », conformément à la Méthodologie du GAFI pour le troisième cycle d'évaluation. Il convient aussi de rappeler que l'AIF, l'autorité de surveillance compétente, a elle aussi identifié l'IOR et l'APSA comme des entités effectuant à titre professionnel des activités énumérées à l'article 2 a) de la Loi LAB/CFT révisée, qui a repris la définition des institutions financières figurant dans le glossaire. L'article 1 §1 de la Loi LAB/CFT révisée définit une « activité conduite à titre professionnel » comme une activité économique organisée, effectuée de façon régulière, en vue de la production ou de l'échange de biens ou de services, au nom de ou pour le compte d'un tiers.

126. Les représentants du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont accepté que l'IOR et l'APSA soient considérées comme des « institutions financières » aux fins de la présente évaluation, car il s'agit de la catégorie la plus proche des Recommandations du GAFI. Néanmoins, les représentants du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican souhaitent réitérer le fait que l'IOR est une

²⁹ Ce chiffre comprend les actifs gérés pour le compte d'institutions et d'organes du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ou pour le compte de certaines personnes physiques et morales.

institution publique à caractère public, dont l'activité s'exerce *iure imperii* (en vertu de l'autorité souveraine), et qui mène aussi certaines activités comparables à celles d'une institution financière relevant du droit commercial ou privé (*iure gestionis*). En ce qui concerne l'APSA, il convient de rappeler que cette entité, qui fait partie de la structure gouvernementale centrale des dicastères, remplit principalement des fonctions institutionnelles, à l'exception des 23 comptes susmentionnés encore détenus par des personnes physiques.

Entreprises et professions non financières désignées (EPNFD)

127. Pour commencer, il convient de noter qu'aux termes de l'article 7 de la Loi n° V de 1929 sur l'ordre économique, commercial et professionnel, nul ne peut ouvrir un commerce, un atelier ou une entreprise, même pour l'exercice d'un simple métier, ni créer une société industrielle ou commerciale de quelque type que ce soit, ni ouvrir des bureaux, un studio, une agence ou un lieu de livraison fixe pour l'exercice de toute profession, sans autorisation préalable du gouverneur (voir aussi section 5.1 de ce rapport). Par conséquent, tous les services et activités qui relèveraient de la catégorie des EPNFD utilisée pour les évaluations LAB/CFT sont, dans le contexte de l'évaluation du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, soumises au régime d'autorisation susmentionné.

Casinos (y compris les casinos internet)

128. La création de casinos est explicitement interdite. Cette interdiction couvre à la fois les casinos de type classique et les casinos internet.

Agents immobiliers, négociants en pierres ou métaux précieux, fiducies et prestataires de services aux entreprises

129. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont indiqué qu'aucun agent immobilier n'exerce d'activités à l'intérieur du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican (aucune transaction immobilière n'a lieu sur le territoire de l'État de la Cité du Vatican). Lorsque le Saint-Siège participe à des transactions immobilières sur un territoire étranger, et dans la mesure où des agents immobiliers sont impliqués dans de telles transactions, le droit étranger s'applique conformément au principe de territorialité.

130. En outre, aucun négociant en pierres ou métaux précieux n'exerce d'activités à l'intérieur du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. Il n'existe pas non plus de fiducies et de prestataires de services aux entreprises à l'intérieur du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican.

131. Néanmoins, toutes les catégories susmentionnées d'EPNFD sont citées dans la Loi LAB/CFT en tant que personnes et entités assujetties aux dispositions de cette loi (dans une mesure égale à celle des institutions financières). Si les EPNFD ont été incluses dans la Loi LAB/CFT, c'est principalement parce que le législateur souhaitait répliquer les normes européennes et les normes du GAFL, mais aussi afin de couvrir toute activité future et toute activité actuelle dont les autorités n'auraient pas connaissance.

Avocats, notaires et autres professions juridiques et comptables indépendantes

132. Quelques avocats domiciliés à l'étranger exercent des activités à l'intérieur du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican (et aussi dans ses tribunaux) et il existe un notaire. Plusieurs comptables extérieurs domiciliés à l'étranger travaillent aussi pour diverses entités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, tout en reconnaissant l'activité de ces professionnels à l'intérieur du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, soulignent que ceux-ci ne préparent pas, ni n'exécutent pour leurs clients des transactions se rapportant aux activités mentionnées dans la Recommandation 12 (d) :

- achat ou vente de biens immobiliers ;
- gestion des capitaux, des titres et autres actifs du client ;
- gestion de comptes bancaires, de comptes d'épargne ou de titres ;

- organisation des apports pour la création, l'exploitation ou la gestion de sociétés ;
- création, exploitation ou gestion de personnes morales ou de structures juridiques ;
- achat et vente d'entités commerciales.

133. Les avocats et le notaire en activité au Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ne fournissent apparemment aucun des services pertinents. Cependant, l'équipe d'évaluation est d'avis que certains comptables préparent et exécutent pour leurs clients des transactions se rapportant à la gestion de capitaux, de titres ou d'autres actifs du client ou à la gestion de comptes bancaires, de comptes d'épargne ou de titres. Cela est vrai, en particulier, s'agissant de l'examen des bilans financiers de l'IOR. Par conséquent, l'équipe d'évaluation conclut qu'en pratique sont fournis des services pertinents au regard de la Rec. 12 (d).

1.4 Vue d'ensemble du droit commercial et des dispositions applicables aux personnes morales et aux structures juridiques

134. L'article 4 de la Loi n° LXXI de 2008 sur les sources du droit (voir annexe XII) applique le Code civil italien du 16 mars 1942, tel qu'adapté jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi (1^{er} octobre 2008), en l'adoptant comme Code civil de l'État de la Cité du Vatican. L'article 4 énonce ensuite un certain nombre de réserves pour adapter le code italien à la situation particulière de l'État de la Cité du Vatican.

135. Le droit commercial du Vatican est régi actuellement par le chapitre V du Code civil italien et, en particulier, par : a) l'article 2082 et suivants concernant les entreprises ; b) l'article 2247 et suivants concernant les sociétés.

136. S'agissant des entités juridiques indépendantes, la Loi n° V du 7 juin 1929 sur l'ordre économique, commercial et professionnel (voir annexe XXX) semble créer ce qui constitue en fait un système de monopole public à l'intérieur de la juridiction territoriale de l'État de la Cité du Vatican. L'article 4 prévoit en particulier que : « L'achat de biens et de marchandises, de quelque type ou origine que ce soit, à des fins de revente, ainsi que leur vente, relèvent du monopole de l'État, conformément aux dispositions qui seront précisées dans la réglementation ».

137. En outre, l'article 2 dispose que « L'autorisation du gouverneur est requise aux fins de l'aliénation de biens immeubles situés sur le territoire de la Cité du Vatican, que ce soit pour un transfert entre vifs, avec ou sans paiement, pour l'établissement de droits d'emphytéose, de passage, d'utilisation, d'usufruit, de servitude, d'hypothèque ou de tout autre droit réel, ainsi que pour la location ou sous-location, même partielle, de ces biens pour quelque durée que ce soit ». L'article 2 précise également qu'« en l'absence de ladite autorisation, les transactions envisagées dans ce paragraphe seront considérées nulles et non avenues ».

138. Dans ces conditions, il est apparu qu'au moment des visites sur place de MONEYVAL, il n'était pas possible d'établir l'existence d'une personne juridique indépendante à l'intérieur de l'État de la Cité du Vatican et les évaluateurs n'ont relevé aucune indication témoignant du contraire. Ce point est examiné plus en détail dans la section 5.1.

1.5 Vue d'ensemble de la stratégie de prévention du blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme

a. Stratégies et priorités LAB/CFT

139. Dans le préambule de la première version de la Loi LAB/CFT, le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, décrivant la menace constituée par le blanchiment de capitaux et le financement du

terrorisme, prévoit que « le blanchiment des produits d'activités illicites, de même que l'exploitation du système financier pour le transfert d'actifs tirés d'activités criminelles ou de capitaux d'origine licite servant à financer le terrorisme, sapent les fondements mêmes des sociétés civiles et représentent par conséquent une menace pour l'intégrité, le fonctionnement normal, la réputation et la stabilité des systèmes financiers ».

140. Le préambule déclare également que « tout État ou juridiction, étant donné le caractère transnational des phénomènes de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, doit introduire dans sa législation intérieure des règles et mesures conformes aux principes et standards approuvés au niveau international et à celui de la Communauté pour contribuer à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ».

141. En outre, l'engagement du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican à soutenir le bon usage de l'économie et des marchés financiers est affirmé dans la lettre encyclique *Caritas in Veritate* du Pape Benoît XVI, qui déclare : « Il faut œuvrer – et cette observation est ici essentielle – non seulement pour que naissent des secteurs ou des lignes « éthiques » dans l'économie ou dans la finance, mais pour que toute l'économie et toute la finance soient éthiques et le soient non à cause d'un étiquetage extérieur, mais à cause du respect d'exigences intrinsèques à leur nature même ».

142. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, par conséquent, ont pris un certain nombre de mesures pour combattre le risque que les systèmes financiers du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican soient utilisés à des fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, notamment :

- a. le 17 décembre 2009, l'État de la Cité du Vatican a signé un accord monétaire avec l'Union européenne (2010/C 28/05), dans lequel il s'engage « à adopter toutes les mesures appropriées, par des transpositions directes ou éventuellement par l'adoption de mesures équivalentes, en vue de mettre en œuvre les actes juridiques et les règles de l'Union européenne (...) dans les domaines suivants : (...) prévention du blanchiment d'argent » (article 8, § b) ;
- b. le 30 décembre 2010, la Commission pontificale de l'État de la Cité du Vatican a adopté la Loi n° CXXVII sur la prévention et la lutte contre le blanchiment des produits d'activités criminelles et le financement du terrorisme ;
- c. le même jour, le Pape Benoît XVI a promulgué sous forme d'un *motu proprio* la lettre apostolique sur la prévention et la lutte contre les activités illicites dans le secteur financier. Ce *motu proprio* portait création de l'Autorité d'information financière (AIF) en tant que Cellule de renseignements financiers (CRF) de l'État de la Cité du Vatican ;
- d. dans le *motu proprio*, le Pape Benoît XVI, se déclarant préoccupé par le fait qu'« à notre époque, dans une société toujours plus mondialisée, la paix est menacée par diverses causes parmi lesquelles celle d'un usage impropre du marché et de l'économie et celle, terrible et destructrice, de la violence perpétrée par le terrorisme, causant mort, souffrances, haine et instabilité sociale », étend l'application de la Loi n° CXXVII/2010 aux dicastères de la Curie romaine et à toutes les institutions ou entités qui en dépendent et par l'intermédiaire desquelles ils exécutent leurs activités (dans le cadre légal du Saint-Siège) ;
- e. le 24 janvier 2012, le Saint-Siège a annoncé sa décision de prendre toutes les mesures nécessaires pour demander son adhésion au Groupe Egmont (de cellules de renseignement financier) ;
- f. le 25 janvier 2012, le Président du Gouvernorat de l'État de la Cité du Vatican a signé un décret modifiant et refondant la Loi n° CXXVII/2010, afin de permettre l'introduction de nouvelles dispositions visant à remédier aux insuffisances dans la mise en œuvre des normes internationales ;

- g. également le 25 janvier 2012, le Saint-Siège, agissant au nom de l'État de la Cité du Vatican, a déposé devant le Secrétaire Général des Nations Unies l'instrument de ratification de la *Convention de 1988 de l'ONU contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes*, ainsi que les instruments d'adhésion à la *Convention internationale de 1999 pour la répression du financement du terrorisme* et à la *Convention de 2000 des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*.³⁰

143. Comme indiqué plus haut, la Loi n° CXXVII sur la prévention et la lutte contre le blanchiment des produits d'activités criminelles et le financement du terrorisme (« première version de la Loi LAB/CFT ») a été adoptée le 30 décembre 2010 et est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2011. Cette loi a été introduite afin de mettre en œuvre un système LAB/CFT à l'intérieur du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, et aussi pour appliquer l'accord monétaire entre l'État de la Cité du Vatican et l'Union européenne. Les évaluateurs ont examiné l'efficacité de la mise en œuvre de cette loi pendant la première visite sur place de MONEYVAL en novembre 2012. Suite à cette première visite, le Président du Gouvernorat, invoquant ses pouvoirs au titre de l'article 7 de la Loi fondamentale de l'État de la Cité du Vatican (voir annexe X) d'émettre des dispositions ayant force de loi en cas de nécessité urgente, a adopté le Décret n° CLIX - Décret du Président du Gouvernorat de l'État de la Cité du Vatican amendant et complétant la Loi n° CXXVII du 30 décembre 2010 sur la prévention et la lutte contre le blanchiment des produits d'activités criminelles et le financement du terrorisme (« Loi LAB/CFT révisée »), qui a pris effet immédiatement le 25 janvier 2012. Ce décret modifie substantiellement et supprime la première version de la loi. Il répondait au besoin d'une meilleure allocation des responsabilités de LAB/CFT entre les autorités compétentes, afin de renforcer l'efficacité de la prévention et de la lutte contre le BC et le FT dans l'ensemble du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. Il précise les responsabilités des autorités compétentes et confirme et clarifie les pouvoirs fondamentaux de l'AIF à la fois en tant qu'organe de surveillance et en tant que CRF du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. Le décret a également pour but d'appliquer les normes internationales, en les adaptant au contexte du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, de manière à améliorer l'efficacité du système LAB/CFT. Il introduit aussi de nouvelles dispositions en matière de crimes et de sanctions, de coopération internationale, de vigilance à l'égard de la clientèle, d'enregistrement des entités, de conservation des documents et de déclaration des opérations suspectes. S'agissant des mesures de lutte contre le financement du terrorisme et les activités qui mettent en danger la paix et la sécurité internationales, le décret précise les mécanismes en vue de l'adoption par le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican d'une liste intérieure des personnes désignées, notamment pour appliquer les résolutions pertinentes du Conseil de Sécurité de l'ONU. Le décret perdra force de loi s'il n'est pas confirmé par la Commission pontificale dans un délai de 90 jours.³¹

144. Suite à la création de l'AIF, des règlements et directives ont été préparés et émis à l'intention des organes pertinents de l'État de la Cité du Vatican. Ces règlements et directives visent à fournir des orientations détaillées sur les diverses mesures LAB/CFT à mettre en place pour faciliter le développement d'un système LAB/CFT global à l'intérieur du Saint-Siège/État de la Cité du

³⁰ Après la deuxième visite sur place de MONEYVAL, les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont indiqué aux évaluateurs qu'une analyse approfondie des dispositions de fond du Code pénal de l'État de la Cité du Vatican avait été lancée en vue de modifier ce code et d'introduire pleinement dans le droit interne les dispositions des traités, notamment les articles 8 et 9 de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (Convention de Palerme). Le Saint-Siège a noté, en outre, qu'aux termes du droit interne, les dispositions des traités sont, dans la mesure du possible, intégrées directement au système juridique du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. Enfin, les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican examinent activement la possibilité de ratifier la Convention de 2003 des Nations Unies contre la corruption (Convention de Mérida).

³¹ La Commission pontificale de la Cité-État du Vatican a confirmé le Décret n° CLIX du 25 janvier 2012 sans aucune modification le 24 avril 2012.

Vatican. Les évaluateurs considèrent que ces règlements et directives constituent d'« autres moyens contraignants », comme expliqué plus loin au regard de la RS.VII dans la section 3.5.

145. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont indiqué que leur stratégie à moyen et à long terme pour la prévention et la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme peut se résumer comme suit :

- a. *poursuivre* les efforts visant à garantir le fondement éthique des activités économiques et financières ;
- b. *continuer* les travaux de mise en conformité avec les normes internationales et régionales/européennes ;
- c. *améliorer* l'efficacité de la mise en œuvre de la législation et de la réglementation internes et d'autres mesures à caractère impératif ;
- d. *renforcer* la coopération institutionnelle entre les autorités internes ;
- e. *améliorer* et *intensifier* la coopération internationale.

146. Cette stratégie sera poursuivie sur la base de cinq « piliers » ou principes fondamentaux :

- h. *dignité humaine et bien commun* : le principe fondamental est que les activités financières ne peuvent aller à l'encontre de la dignité humaine et doivent contribuer au bien commun ;
- i. *subsidiarité* : les mécanismes de prévention et de lutte doivent intégrer les différents niveaux décisionnels et opérationnels des organes impliqués dans et responsables de la prévention et de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ;
- j. *proportionnalité* : l'intervention des mécanismes de prévention et de lutte doit se fonder sur une évaluation précise des biens et transactions suspects et des risques ;
- k. *efficacité* : les mécanismes de prévention et de lutte doivent être adaptés à la réalisation des objectifs recherchés ;
- l. *coopération* : les activités de prévention et de lutte contre le blanchiment des produits d'activités criminelles et le financement du terrorisme doivent être menées en assurant une communication et une coopération maximales entre les autorités intérieures, internationales et régionales compétentes en ce domaine.

b. Cadre institutionnel de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

147. Les principaux organes et autorités impliqués dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme sont les suivants :

Gouvernorat

148. Le pouvoir législatif à l'intérieur de l'État de la Cité du Vatican est exercé par la Commission pontificale de l'État de la Cité du Vatican, dont les membres sont nommés par le Pape pour une période de cinq ans (article 3, §1 de la Loi fondamentale, voir annexe X).

149. Le pouvoir exécutif est exercé par le Président du Gouvernorat de l'État de la Cité du Vatican, fonction occupée par le Cardinal placé à la tête de la Commission pontificale, qui est assisté d'un Secrétaire général et d'un vice-Secrétaire général (article 5).

150. Différentes fonctions existent à l'intérieur du Gouvernorat (voir plus haut section 1.1), qui sont normalement réparties entre plusieurs services (commercial, juridique, technique, artistique, d'entretien général, etc.). Les relations avec les États étrangers relèvent des compétences de la Secrétairerie d'État.

151. Le Président du Gouvernorat est chargé de la représentation légale de l'État mais non de sa représentation internationale (article 8) ; il peut émettre des ordonnances en vue de la mise en œuvre des lois et règlements (article 7, §1) ; il peut saisir les organes d'application de la loi pour des raisons de sécurité, et aussi la police de l'État (article 14) représentée par le corps des

gendarmes de l'État de la Cité du Vatican ; en cas d'urgence, il peut émettre des dispositions ayant force de loi mais celles-ci, comme indiqué plus haut à propos du décret relatif à la Loi LAB/CFT, doivent être confirmées par la Commission pontificale dans un délai de 90 jours, autrement elles deviennent caduques (article 7, §2).

152. En ce qui concerne le pouvoir exécutif, la Secrétairerie d'État exerce plusieurs formes de surveillance et de contrôle. La Loi fondamentale établit à cette fin que « dans les questions d'importance particulière, il est nécessaire de procéder en accord avec la Secrétairerie d'État » (article 6) et que le budget et le bilan final de l'État de la Cité du Vatican, une fois approuvés par la Commission pontificale, « sont soumis au Souverain Pontife par l'intermédiaire de la Secrétairerie d'État » (article 12).

153. Le Gouvernorat comprend plusieurs organes opérationnels :

- a. les Directions : elles sont au nombre de neuf (Direction des finances de l'État, Direction des services généraux, Direction des services de sécurité et de protection civile, Direction de la santé et de l'hygiène, Direction des musées, Direction des télécommunications, Direction des services économiques, Direction des villas pontificales) ; les activités que mènent les Directions sont de nature institutionnelle et concernent les bâtiments et les équipements, la recherche culturelle et scientifique, les échanges et le marketing, les services publics, ainsi que les services au bénéfice d'autres organisations du Vatican, de personnes physiques ou de tierces parties ;
- b. les Directeurs : placés à la tête des Directions, ils assument les responsabilités correspondantes et en coordonnent les fonctions et les activités ; ils sont directement responsables devant le Président du Gouvernorat ;
- c. le Conseil des Directeurs : il s'agit d'un organe auxiliaire consultatif auprès du Président, dont le rôle est plus important que celui d'un conseil de Direction traditionnel. Les Directeurs, qui sont les chefs des Directions du Gouvernorat, constituent le Conseil, qui se réunit généralement tous les deux mois pour discuter des problèmes communs de gouvernance et de gestion ;
- d. les dirigeants des bureaux et services, qui sont directement responsables devant les Directeurs ;
- e. les bureaux généraux : ils sont au nombre de sept (bureau juridique, bureau du personnel, bureau de l'état-civil et du notariat, bureau philatélique et numismatique, bureau des systèmes d'information, archives d'État, bureau des pèlerins et des touristes), sont chargés d'activités particulières se rapportant à l'exercice du pouvoir exécutif et dépendent directement du Président du Gouvernorat ;
- f. un organe scientifique : l'Observatoire du Vatican (*Specola Vaticana*), qui dispose d'un statut autonome et travaille dans le secteur de la recherche astronomique.

154. L'Office de la Présidence a créé récemment de nouveaux organes qui dépendent directement du Secrétaire général : le bureau d'achat des biens et services et le bureau de contrôle interne.

155. Les tâches institutionnelles des Directions et des bureaux généraux sont définies dans la Loi n° CCCLXXXIV de 2002 sur le gouvernement de l'État de la Cité du Vatican (voir annexe XI). Aux termes de la Loi LAB/CFT, dans les questions de lutte contre le blanchiment de produits d'activités criminelles et de financement du terrorisme, en ce qui concerne le Gouvernorat, la Direction des finances de l'État joue un rôle de surveillance des flux financiers de l'État et, plus généralement, du respect des principes énoncés dans cette même loi.

Direction des finances de l'État de la Cité du Vatican

156. La Direction des finances de l'État de la Cité du Vatican est une division du Gouvernorat de l'État de la Cité du Vatican. Aux termes de la loi sur le gouvernement de l'État de la Cité du Vatican n° CCCLXXXIV de 2002, la Direction des finances de l'État s'occupe de la comptabilité générale et analytique des organes de l'État, de l'exécution des audits et de la préparation des

rapports concernant les activités économiques et financières et la gestion du trésor public (article 11). La Direction vérifie les comptes et la bonne application des procédures comptables et leur intégration adéquate aux procédures administratives sous une forme centralisée.

157. La Direction des finances de l'État a à sa tête un Directeur et se compose d'une section administrative et d'une section de planification de la gestion et de contrôle. Elle compte 27 employés. La Direction des finances de l'État est responsable de la tenue de la comptabilité générale et détaillée de tous les organes du Gouvernorat sur la base des normes comptables établies par la Préfecture pour les affaires économiques du Saint-Siège (voir plus bas) et des normes comptables généralement reconnues au niveau international. Elle exécute des activités de contrôle comptable et établit le budget et le bilan final du Gouvernorat. Elle gère les comptes de tous les fournisseurs du Gouvernorat, en traitant les informations et en maintenant le système opérationnel de données communiquées par les entreprises qui fournissent des biens et des services à l'État. La gestion et le maintien du pool de fournisseurs font partie des responsabilités et des attributions du bureau d'achat des biens et services, qui dépend directement du Secrétaire général.
158. La Direction des finances de l'État fournit des avis d'experts sur les questions fiscales, financières et économiques et, pour assurer la pleine intégration des processus administratifs-comptables et des processus opérationnels, coordonne et supervise la standardisation continue des procédures de gestion des Directions et des bureaux du Gouvernorat.

Préfecture pour les affaires économiques du Saint-Siège

159. La Préfecture pour les affaires économiques du Saint-Siège est un dicastère du Saint-Siège. Aux termes de la constitution apostolique *Pastor Bonus*, la Préfecture est responsable de la gestion et du contrôle des biens des administrations qui dépendent du Saint-Siège ou dont le Saint-Siège a la charge (article 176). La Préfecture est présidée par un Cardinal assisté par une commission de cardinaux, avec la collaboration du secrétaire et du comptable général (article 177).
160. La Préfecture étudie les rapports sur la situation patrimoniale et économique du Saint-Siège, ainsi que les déclarations de recettes et de dépenses des administrations pour l'année précédente et leurs estimations budgétaires pour l'année suivante, si nécessaire en inspectant les livres et documents comptables. La Préfecture établit l'état financier consolidé des dépenses du Saint-Siège pour l'année précédente et les estimations consolidées des dépenses de l'année suivante, et soumet ces états à des dates spécifiques à l'autorité supérieure pour approbation (article 178).
161. D'autre part, la Préfecture supervise les activités financières des administrations (y compris l'APSA) et exprime son avis sur les projets d'importance majeure. Enfin, elle étudie les dommages infligés, de quelque manière que ce soit, au patrimoine du Saint-Siège et, si nécessaire, engage une action pénale ou civile devant les tribunaux compétents (article 179).

Secrétairerie d'État - Section des relations avec les États

162. Comme indiqué plus haut, s'agissant de la représentation internationale, l'article 2 de la Loi fondamentale prévoit : « La représentation de l'État dans les rapports avec les États étrangers et avec les autres sujets du droit international, pour les relations diplomatiques et pour la conclusion des traités, est réservée au Souverain Pontife, qui l'exerce à travers la Secrétairerie d'État ».
163. Au sein de la Secrétairerie d'État, la deuxième section ou section des relations avec les États est chargée des relations diplomatiques du Saint-Siège avec les États, y compris la signature des traités ou accords similaires, et de la représentation du Saint-Siège dans les organisations et conférences internationales. La deuxième section de la Secrétairerie d'État est dirigée par un archevêque, le secrétaire aux relations avec les États, qui est assisté d'un prélat, le sous-secrétaire aux relations avec les États (*Pastor Bonus* articles 45-47).

164. La Secrétairerie d'État conclut les accords internationaux, notamment ceux concernant la prévention et la lutte contre le blanchiment d'argent illicite et le financement du terrorisme, et s'occupe de la bonne application et de la ratification de ces accords. Elle coopère en outre avec les autorités nationales et internationales compétentes via ses propres canaux diplomatiques.

Tribunaux

Tribunaux de l'État de la Cité du Vatican

165. Le système des tribunaux de l'État de la Cité du Vatican fait partie du Gouvernorat. Aux termes de la Loi n° CXIX - Loi approuvant le système judiciaire de l'État de la Cité du Vatican (voir annexe XVI), les tribunaux suivants exercent des pouvoirs judiciaires au nom du Souverain Pontife :

- juge unique (*Giudice Unico*) ;
- tribunal (*Tribunale*) ;
- cour d'appel (*Corte d'Appello*) ;
- cour de cassation (*Corte di Cassazione*).

166. Le juge unique traite les affaires simples telles que les plaintes mineures et les infractions de la circulation. Le tribunal, qui est composé de trois juges nommés par le Pape, est le tribunal de première instance dans les affaires civiles et pénales qui ne relèvent pas de la juridiction du juge unique. La cour d'appel sert d'organe disciplinaire des avocats de l'État de la Cité du Vatican, entend les appels de la commission disciplinaire de l'État de la Cité du Vatican et traite les affaires d'emploi émanant du bureau du travail du Siège apostolique. Elle comprend un Président et trois autres juges, qui sont nommés par le Pape pour un mandat de cinq ans. La cour de cassation est la plus haute instance judiciaire de l'État de la Cité du Vatican. Elle entend les recours à l'égard des décisions de la cour d'appel, ainsi que les affaires pénales concernant des cardinaux et des évêques qui ne sont pas traitées personnellement par le Pape.

167. La Loi n° CXXVII de 2010 confère la juridiction pénale sur les infractions décrites dans la Loi LAB/CFT aux tribunaux de l'État de la Cité du Vatican. Cependant, les affaires pénales peuvent être transférées à des fins de poursuites aux autorités italiennes, comme le prévoit l'article 22 du Traité du Latran. Le tableau ci-dessous indique le nombre d'affaires examinées pendant la période 2009-2011.

Année	Affaires dans lesquels des contrevenants aux normes de sûreté publique ont été détenus par la police du Vatican et remis aux autorités italiennes	Affaires dans lesquelles l'article 22 du Traité du Latran entre le Saint-Siège et l'Italie a été appliqué
2009	1	1
2010	7	0
2011	5	4

168. Les fonctions de poursuite, dans les affaires civiles et pénales, sont remplies par le Promoteur de justice (*promotore di giustizia*) (voir plus bas).

Tribunaux de la Curie romaine (Saint-Siège)

169. Le Saint-Siège est doté d'un système judiciaire distinct qui traite des affaires religieuses, des violations du droit canonique et des affaires se rapportant aux fonctions du Saint-Siège. Les trois tribunaux existants sont décrits aux articles 117 à 130 de la constitution apostolique *Pastor Bonus* (voir annexe VIII). Il s'agit de :

- la Pénitencerie apostolique, qui traite des affaires internes de l'Église et de concession et d'usage des indulgences (articles 117-120) ;

- le tribunal suprême de la Signature apostolique, qui fonctionne comme haute cour et veille en outre à l'administration correcte de la justice dans l'Église (articles 121-125) ;
- le tribunal de la Rote romaine, qui fonctionne comme instance supérieure auprès du Siège apostolique, généralement au stade de l'appel, dans le but de sauvegarder les droits à l'intérieur de l'Église ; il promeut l'unité de la jurisprudence et, en vertu de ses propres décisions, apporte une assistance aux tribunaux de rang inférieur (articles 126-130).

170. Les tribunaux de la Curie romaine n'exercent aucune juridiction sur les affaires civiles et pénales ordinaires. Cependant, le tribunal suprême de la Signature apostolique exerce des pouvoirs disciplinaires sur les juges de l'État de la Cité du Vatican. Le Président de la cour de cassation est aussi préfet de la Signature apostolique et la plupart des juges de la cour d'appel servent également de juges de la Rote romaine.

Promoteur de la justice

171. Le Promoteur de justice de l'État de la Cité du Vatican exerce les fonctions de procureur, tant au civil qu'au pénal, devant le tribunal et le juge unique de l'État de la Cité du Vatican (Loi n° CXIX article 5). Le Promoteur de justice est nommé par le Pape (Loi n° CXIX Art 7). Les juges sont sélectionnés parmi des personnes d'un haut niveau de moralité et de compétence professionnelle. Le procureur exerce ses fonctions de façon autonome et indépendante dans le respect de la loi.

172. En vertu des règles établies par le droit interne, le Promoteur de justice exerce ses responsabilités pénales en promouvant et initiant des enquêtes et, éventuellement, des poursuites pénales sur la base des circonstances ou des faits relatifs à des biens ou des personnes physiques et morales dont il a connaissance.

173. S'agissant des activités de prévention et de lutte contre le BC et le FT, la Loi LAB/CFT prévoit que l'AIF effectue l'examen financier des déclarations qu'elle reçoit, enquête de manière approfondie sur les opérations suspectes et communique au Promoteur de justice au tribunal les faits qui, au vu de leur nature ou de certaines caractéristiques, des entités concernées ou d'autres éléments circonstanciels connus, pourraient signaler l'existence d'une infraction de blanchiment de capitaux, d'auto-blanchiment ou de financement du terrorisme (article 33). Si l'AIF décide de suspendre une transaction, au maximum pour cinq jours ouvrables, elle doit en notifier immédiatement le Promoteur de justice au tribunal. De son côté, le Promoteur de justice doit informer l'AIF des déclarations d'opérations suspectes qu'il décide de classer sans suite (article 36).

174. La juridiction pénale des infractions couvertes par la Loi LAB/CFT est confiée aux tribunaux de l'État de la Cité du Vatican.

Corps de gendarmerie de l'État de la Cité du Vatican

175. Le corps de gendarmerie de l'État de la Cité du Vatican fait partie de la Direction des services de sécurité et de protection civile du Gouvernorat.

176. La Direction en question est chargée de la sécurité et de l'ordre public en coopération étroite avec la garde suisse pontificale³² et les organes compétents du Vatican. En vertu du Traité du Latran, elle peut demander, via les canaux institutionnels, la coopération d'organes équivalents de l'État italien et d'autres États. Les relations entre la gendarmerie et la police italienne sont menées par l'intermédiaire de l'Inspection générale de la sécurité publique de la Cité du Vatican (une institution de l'État italien), qui est l'organe de liaison entre les deux pays.

³² La garde suisse pontificale est une force de petite taille maintenue par le Saint-Siège pour assurer la sécurité du Pape, y compris la sécurité du Siège apostolique. Elle remplit de fait les fonctions d'armée de la Cité du Vatican.

177. La fonction première de la gendarmerie est d'assurer la protection et la sécurité du Pape lorsqu'il est à l'intérieur de l'État de la Cité du Vatican, en visite pastorale en Italie ou lors de ses déplacements apostoliques dans d'autres États. Les tâches institutionnelles qui lui sont assignées sont identiques à celles d'autres forces de police nationales (police judiciaire, police des frontières, police fiscale, etc.) : assurer la sécurité des lieux et des personnes, maintenir l'ordre public et prévenir et réprimer les infractions. Cependant, à cause du caractère particulier de l'État de la Cité du Vatican, notamment la taille de son territoire et le nombre réduit de ses citoyens, la gendarmerie est une force de police *sui generis*. Le corps de gendarmerie est la seule agence de sécurité et force de police de l'État de la Cité du Vatican ; il assume aussi la fonction de police de la route et s'occupe de la prévention des accidents de la route et des interventions en ce domaine.
178. La gendarmerie est régie par la Loi n° CCCLXXXIV de 2002 sur le gouvernement de l'État de la Cité du Vatican (article 13) (voir annexe XI), qui constitue la base législative définissant ses buts et ses compétences.
179. Le corps de gendarmerie coopère, dans les limites de ses compétences, avec l'autorité judiciaire de l'État de la Cité du Vatican et les autorités compétentes du Saint-Siège. En particulier, dans le cours de ses activités d'enquête, il coopère avec le Promoteur de justice et le juge unique, qui ont le pouvoir d'imposer des mesures coercitives.
180. Les activités de la gendarmerie comprennent le contrôle des frontières, la prévention des activités criminelles et les enquêtes.
181. En outre, le corps de gendarmerie est habilité à appliquer la législation dans le domaine financier et des échanges commerciaux ; en cas de nécessité, il peut se prévaloir de la totalité des instruments législatifs et sous-législatifs pour mener à bien des tâches de supervision, la mise en œuvre de techniques d'enquête, ainsi que des contrôles, confiscations, procédures de flagrant délit, enquêtes et autres actions de procédure pénale prévues par la loi ou déléguées à la gendarmerie.
182. Le corps de gendarmerie, en coordination avec la Secrétairerie d'État et le Gouvernorat, est également chargé de maintenir les contacts avec les organisations et organes étrangers, afin d'assurer la coopération internationale dans le domaine du blanchiment de capitaux et de la lutte contre le terrorisme. En termes stratégiques, l'une des priorités de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le terrorisme est le renforcement de l'entraide judiciaire internationale et la coopération avec les entités judiciaires étrangères équivalentes au niveau à la fois des relations bilatérales et des principales organisations internationales telles qu'INTERPOL.
183. Le quartier général de la gendarmerie est situé dans les locaux de la Direction des services de sécurité et de protection civile, où sont basées toutes les divisions fonctionnelles de la police.
184. Le corps de gendarmerie est organisé de manière centralisée et comprend plusieurs offices spécialisés sur la base de certaines capacités techniques-professionnelles. Il est chargé de la prévention et de la lutte contre les activités criminelles. En ce qui concerne les infractions fiscales, les crimes économiques, la prévention du terrorisme et du crime organisé, on notera ce qui suit :

Infractions financières. Les compétences de la gendarmerie couvrent l'ensemble du territoire de l'État de la Cité du Vatican. Le gendarme responsable des enquêtes est compétent pour l'ensemble du territoire de l'État et est directement responsable devant le Directeur des services de sécurité et de protection civile. Cette activité couvre la détection, la documentation et l'enquête concernant les affaires de criminalité économique et financière et de corruption. L'unité d'enquête surveille et analyse les opérations financières illégales ou suspectes et divers types d'infractions économiques ayant été commises.

Prévention du terrorisme et de la criminalité organisée. La gendarmerie est compétente pour l'ensemble du territoire de l'État de la Cité du Vatican, à l'exception du palais apostolique. Le gendarme responsable des enquêtes est compétent pour l'ensemble du territoire de l'État et est directement responsable devant le Directeur des services de

sécurité et de protection civile. Cette activité couvre la surveillance, la documentation et la prévention des activités illégales ou suspectes, l'adoption de mesures préventives et répressives sur la base du renseignement, la détection des terroristes potentiels et leur présentation devant le tribunal.

Unité de contrôle des frontières et de contrôle douanier. Cette unité est chargée des infractions fiscales, de la sécurité des frontières et d'autres infractions financières apparentées, y compris le financement du terrorisme.

185. Il existe deux autres unités spécialisées, qui sont directement responsables devant le Directeur des services de sécurité et de la protection civile, pour les interventions extrêmement graves ou urgentes :

Unité anti-sabotage. Cette unité spéciale est chargée des risques liés aux actions de sabotage ou aux engins explosifs. Elle intervient par exemple en cas d'identification de paquets, d'enveloppes ou d'autres objets suspects et met en œuvre toutes les mesures de sécurité requises pour reconnaître et neutraliser de tels risques. Elle sert également d'unité de soutien aux activités de police judiciaire.

Équipe d'intervention rapide. Créée récemment pour s'occuper des situations d'urgence tombant hors du champ des activités de police ordinaires (par exemple, activités subversives, analyse et soutien technique logistique des activités d'enquête). Elle peut aussi intervenir immédiatement dans les situations à haut risque.

Autorités de police d'Italie

186. L'article 3 du Traité du Latran prévoit :

« Il reste cependant entendu que la place Saint-Pierre, même si elle fait partie de la Cité du Vatican, continuera à être normalement ouverte au public et sujette aux pouvoirs de police des autorités italiennes, qui s'arrêteront aux pieds des marches de l'escalier de la Basilique, bien que celle-ci reste destinée au culte public, et ils s'abstiendront donc de monter et d'accéder à la même Basilique, sauf s'ils sont invités à intervenir par les autorités compétentes ».

187. L'article 15 prévoit que certains biens désignés, bien que faisant partie du territoire de l'État italien, jouiront de l'immunité reconnue par le droit international aux sièges des diplomates des États étrangers. Les mêmes immunités s'appliqueront aussi vis-à-vis des autres églises, même situées en dehors de Rome, et même non ouvertes au public, durant tout le temps où, dans ces mêmes églises seront célébrées des cérémonies auxquelles participera le Souverain Pontife. Cependant, l'article 22 prévoit que :

« Le Saint Siège livrera à l'État italien les personnes qui, s'étant réfugiées dans la Cité du Vatican, seraient poursuivies pour des actes commis sur le territoire italiens et qui sont reconnus délictueux par les lois des deux États. On procédera de façon analogue pour les personnes, poursuivies pour des délits, qui se seraient réfugiées dans les immeubles déclarés immunes dans l'article 15, à moins que les préposés à ces immeubles préfèrent inviter les agents italiens à y entrer pour les arrêter ».

Autorité d'information financière (AIF)

188. Le Pape Benoît XVI a créé l'AIF par *motu proprio* du 30 décembre 2010, afin de prévenir et combattre de façon efficace le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (voir lettre c, *motu proprio*, et article 2 *septies* de la Loi LAB/CFT révisée). L'AIF est dotée de la personnalité juridique en droit canonique et de la personnalité civile au Vatican ; son siège se trouve à l'intérieur de l'État de la Cité du Vatican. L'AIF surveille le respect des normes de prévention et de lutte contre le BC et le FT et reçoit les déclarations d'opérations suspectes, qu'elle analyse (article 2 *septies* de la Loi LAB/CFT révisée). L'AIF contrôle l'application par les personnes et entités assujetties des dispositions de la Loi LAB/CFT sur la prévention et la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et vérifie, y compris au moyen d'inspections, la pertinence et l'efficacité des politiques, de l'organisation, des mesures et des

procédures adoptées par elles pour prévenir et lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. (article 2 *septies* §2). L'AIF a le pouvoir d'imposer des sanctions administratives (article 42). Le détail complet des fonctions de l'AIF est décrit plus loin dans la section 2.5.1.

189. L'AIF opère en coopération étroite avec l'autorité judiciaire. Elle peut suspendre, pour une durée maximum de cinq jours ouvrables, les transactions soupçonnées d'être liées au blanchiment de capitaux, à l'auto-blanchiment ou au financement du terrorisme, en notifiant immédiatement le Promoteur de justice au tribunal (article 33 §5 k). Elle informe le Promoteur de justice des faits indiquant une infraction de blanchiment de capitaux, d'auto-blanchiment ou de financement du terrorisme (article 33 §3 & §5 c).

190. En outre, l'AIF peut ordonner, indépendamment des mesures adoptées par les juges au niveau pénal, le gel d'actifs et de ressources économiques pour combattre et réprimer le financement du terrorisme et les activités de pays mettant en danger la paix et la sécurité internationales (article 24 §1). Ce point est couvert plus en détail au regard de la RS.III (voir plus loin section 2.4).

c. Approche au regard du risque

191. Le besoin existe clairement d'une évaluation globale des risques, afin de déterminer de façon adéquate la pertinence de l'approche actuelle basée sur le risque. La Secrétairerie d'État a indiqué que, grâce au processus d'évaluation, elle a pris conscience de l'importance de réaliser une évaluation détaillée des risques pour mettre en place un régime de LAB/CFT complet. Les évaluateurs ont appris depuis que le processus en vue de la conduite d'une telle évaluation a été lancé. Ce processus impliquera de chercher activement à obtenir des recommandations de l'AIF et, plus généralement, de recueillir toute information nécessaire à la réalisation d'une analyse des risques, y compris les recommandations des évaluateurs à ce sujet. En outre, la Secrétairerie d'État a pris en compte un avis initial de l'AIF indiquant les domaines d'insuffisance potentiels observés dans de nombreux pays, notamment les transactions en espèces, la pertinence et l'accès à l'information sur les organisations à but non lucratif, l'acceptation de dons et la gestion des contrats extérieurs.

192. La Loi LAB/CFT a introduit certains éléments d'une approche fondée sur le risque ; des précisions à ce sujet seront fournies plus loin dans la section 3.1.

2 SYSTÈME JURIDIQUE ET MESURES INSTITUTIONNELLES CONNEXES

Lois et règlements

2.1 Incrimination du blanchiment de capitaux (R.1 et R.2)

2.1.1 Description et analyse

Recommandation 1

193. Avant l'adoption de la Loi n° CXXVII du 30 décembre 2010 et son extension au Saint-Siège par Sa Sainteté le Pape Benoît XVI dans l'introduction au *motu proprio* de la même date, le blanchiment de capitaux n'était pas spécifiquement incriminé dans le système légal du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. En théorie, il aurait été possible de recourir à la procédure prévue à l'article 9 de la Loi n° LXXI sur les sources du droit du 1^{er} octobre 2008 (voir annexe XII) conçue pour remédier aux lacunes du système de droit pénal. Cette procédure a été utilisée dans le domaine du trafic de drogues mais son application dans le contexte du blanchiment de capitaux n'a jamais été testée.

194. Dans la période précédant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, le droit se fondait sur l'article 421 du Code pénal italien de 1889 qui, en cas d'absence de dispositions législatives spécifiques du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, s'applique en vertu de l'article 7 de la Loi sur les sources du droit mentionnée au paragraphe précédent. Cet article, qui couvre l'infraction de recel de biens, est libellé comme suit :

Sauf dans les cas prévus à l'article 225, quiconque acquiert, reçoit ou dissimule de l'argent ou des biens résultant d'une infraction, ou est impliqué de quelque façon que ce soit dans leur acquisition, réception ou dissimulation, sans participer à l'infraction sous-jacente, est passible d'une peine d'emprisonnement de deux ans maximum ou d'une amende de trois mille lire maximum. Si l'argent ou les biens sont les produits d'une infraction passible d'une peine d'emprisonnement de plus de cinq ans, le coupable peut être puni d'une peine d'emprisonnement de un à quatre ans.

Dans les deux cas prévus aux dispositions précédentes, la peine d'emprisonnement ne doit pas excéder la moitié de la peine prévue pour l'infraction sous-jacente dont l'argent ou les biens sont le produit. Le montant de l'amende est déterminé conformément aux normes définies à l'article 19.

Si le coupable a reçu fréquemment des biens volés, la peine d'emprisonnement est portée de trois à sept ans dans le cas prévu au premier paragraphe de cet article, et de cinq à dix ans dans le cas prévu au deuxième paragraphe, une amende de trois cent à trois mille liras étant ajoutée dans tous les cas.

Le montant de l'amende a été modifié plusieurs fois à la hausse, afin de tenir compte de l'inflation et de l'introduction de l'euro.

195. Les rédacteurs de la nouvelle loi poursuivaient deux objectifs principaux : premièrement, assurer la cohérence du droit interne avec les normes internationales et européennes pertinentes en ce domaine ; deuxièmement, le faire d'une manière globalement en harmonie avec le droit pénal italien. Ce second objectif était lui-même dicté par des considérations géographiques et pratiques. Il découlait également de l'article 22 du Traité du Latran de 1929 (voir annexe VII), qui soumet certains aspects du régime renforcé de coopération pénale avec l'Italie à l'exigence de double incrimination (ce point est examiné de façon plus approfondie au regard des Recommandations 36 à 39 et de la Recommandation Spéciale V). Il convient également de noter, aux fins de la présente évaluation, que, lors du troisième cycle d'évaluation mutuelle du GAFI en 2006, l'Italie a reçu la notation « Conforme » pour la R.1.

196. Reprenant la méthode utilisée par l'Italie, la Loi n° CXXVII de 2010 est rédigée de façon à incriminer le blanchiment de capitaux sur la base de l'infraction de recel (voir plus haut). L'article 3, intitulé « blanchiment de capitaux », est essentiel à cet égard. Il est libellé comme suit :

Livre II « sur les délits particuliers », Titre X « sur les délits contre les biens », Chapitre V après l'article « sur le maniement de biens volés » suit l'article « sur le blanchiment et l'auto-blanchiment ». Dans le même chapitre, après l'article 421 suit l'article 421 bis, qui est formulé comme suit :

421 bis

Toute personne qui, à l'exception des cas prévus à l'article 421, remplace ou transfère de l'argent, des biens ou d'autres produits d'une infraction grave, ou exécute d'autres opérations en relation avec eux, de façon à empêcher la détection de leur origine criminelle, ou utilise dans des activités économiques ou financières de l'argent, des biens ou d'autres produits d'une infraction grave, est passible d'une peine d'emprisonnement de quatre à douze ans et d'une amende de un à quinze mille €.

Dans les cas prévus au paragraphe précédent, la peine d'emprisonnement est portée de deux ans à six ans et l'amende de un à dix mille € si l'argent, les biens ou autres produits résultent d'une infraction grave pour laquelle la peine d'emprisonnement maximum prévue est inférieure à cinq ans.

L'auteur de l'infraction grave sera puni d'une peine d'emprisonnement de deux à six ans et d'une amende de un à dix mille €.

Dans les cas prévus au premier paragraphe, la sanction est aggravée si les actes ont été commis dans le cadre d'une activité professionnelle.

Il y a infraction même si les actes à l'origine de l'argent, des biens ou des autres produits à blanchir ont été commis dans un autre État.

En cas de condamnation, la confiscation des biens constituant le produit ou le profit de l'activité criminelle est obligatoire, sauf s'ils appartiennent à des personnes étrangères au délit. Si la confiscation n'est pas possible, le juge ordonne la confiscation de l'argent, des biens ou des autres actifs dont dispose la personne condamnée, même par le biais d'un tiers, pour un montant équivalent à la valeur du produit, du profit ou du prix de l'infraction.

197. L'une des conséquences de cette approche est que les formulations utilisées diffèrent fortement de celles des Conventions de l'ONU de Vienne et de Palerme (qui ont toutes deux été ratifiées très récemment par le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican).

198. Pour clarifier les choses, il convient de souligner que, bien qu'influencés par les dispositions italiennes, les articles portant sur l'incrimination ne sont pas identiques à ceux qui s'appliquent en Italie. Ils diffèrent par la structure (deux dispositions au Saint-Siège/État de la Cité du Vatican contre trois dans le droit italien) et, dans une certaine mesure aussi, par la formulation. Cependant, les autorités ont indiqué à l'équipe d'évaluation que la seule différence importante voulue par rapport au précédent italien était l'incrimination spécifique de l'auto-blanchiment dans le système légal du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican (critère 1.6).

199. Comme noté précédemment, suite à la visite sur place de MONEYVAL en novembre 2011, les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont décidé de réexaminer la loi de décembre 2010 afin de donner une base législative plus sûre et plus durable au système LAB/CFT. Les nombreux amendements et compléments introduits dans cette loi à l'issue de ce processus sont entrés en vigueur le 25 janvier 2012. Pour faciliter les renvois, le texte, qui occupe maintenant le terrain de façon exclusive et remplace donc l'ancienne loi, est reproduit en entier à l'annexe V.

200. Au cours de ce processus de réexamen, les autorités compétentes ont décidé de revoir l'approche de l'incrimination du blanchiment de capitaux adoptée à l'origine, afin d'adhérer plus directement aux concepts et formulations utilisés dans les normes internationales pertinentes. La

Convention de Varsovie du Conseil de l'Europe (2005) et la Convention de Palerme de l'ONU (2000) ont joué un rôle particulièrement influent à cet égard.

201. L'article 1(4) de la loi de janvier 2012 définit le blanchiment de capitaux comme suit :

- a) les actes mentionnés à l'article 421 *bis* du Code pénal ;
- b) la participation à l'un des actes mentionnés à l'article 421 *bis* du Code pénal, ainsi que l'entente criminelle, la tentative, la complicité, l'incitation ou la fourniture de conseils en vue de commettre un tel acte ou l'aide à son exécution.

202. L'article 421 *bis* est, à son tour, modifié par l'article 3 de la loi intitulé « Blanchiment de capitaux et auto-blanchiment ». Il s'agit du premier des deux articles du chapitre II de la loi intitulé « Dispositions pénales sur le blanchiment de capitaux ». Le paragraphe 1 est essentiel à la nouvelle approche adoptée. S'inspirant principalement de l'article 9(1) de la Convention de Varsovie, il est formulé comme suit :

1. Quiconque, en dehors des cas prévus à l'article 421 :

- a) remplace, convertit ou transfère des devises, des fonds ou d'autres actifs, en sachant qu'ils constituent les produits d'une infraction principale ou de la participation à une infraction principale, dans le but de dissimuler ou de déguiser leur origine illicite ou d'aider une personne impliquée dans la commission d'une telle activité criminelle à échapper aux conséquences légales de ses actes ;
- b) dissimule ou déguise la nature, l'origine, l'emplacement, la disposition, le mouvement ou la propriété réels de devises, de fonds ou d'autres actifs, ou les droits y relatifs, en sachant qu'ils constituent les produits d'une infraction principale ou de la participation à une infraction principale ;
- c) acquiert, détient ou utilise des devises, des fonds ou d'autres actifs en sachant, au moment où il les reçoit, qu'ils constituent les produits d'une infraction principale ou de la participation à une infraction principale ;

est passible d'une peine d'emprisonnement de quatre à douze ans et d'une amende de 1 000 € à 15 000 €.

203. Les éléments physiques et matériels de l'infraction sont conformes aux normes internationales pertinentes. Le critère 1.1 est donc satisfait.

204. Plusieurs des concepts clés utilisés à l'article 421 *bis* (1) sont définis à l'article 1 de la loi de 2012, notamment ceux de « devises », « fonds » et « autres actifs » [article 1(10), (11) et (12)]. Ils sont tous définis en un sens large. En outre, l'article 421 *bis* (2) prévoit ce qui suit :

L'infraction de blanchiment de capitaux est constituée indépendamment de la valeur des devises, fonds ou autres actifs qui résultent de l'infraction principale, même si aucune personne n'a été condamnée pour cette infraction.

Les évaluateurs sont d'avis que, considérés ensemble, les différents éléments de la loi suffisent à satisfaire aux exigences du critère 1.2 de la Méthodologie.

205. Comme indiqué plus haut, dans la loi de 2012, le blanchiment de capitaux est défini en relation avec la notion d'infraction principale. Cette notion est elle-même définie à l'article 1(5) par référence à une liste d'infractions spécifiques du Code pénal, « ainsi que tout autre acte criminel passible (...) d'une peine minimum de six mois ou plus d'emprisonnement ou de détention, ou d'une peine maximum d'un an ou plus d'emprisonnement ou de détention ». Cette définition combine donc les approches envisagées par la R.1.

206. Comme noté plus haut, en vertu de l'article 7 de la Loi n° LXXI sur les sources du droit du 1^{er} octobre 2008 (voir annexe XII), le Code pénal italien, tel qu'il était au moment du Traité du Latran en 1929, s'applique à l'intérieur du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, sauf modification ultérieure. Au cours de la visite sur place de MONEYVAL en novembre 2011, les

autorités ont confirmé que les changements introduits dans le Code pénal italien ne sont pas automatiquement adoptés. Le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican suit l'évolution du droit en Italie et ailleurs et modernise sa législation sur une base ponctuelle.

207. C'est la raison pour laquelle les rédacteurs du chapitre II de la Loi n° CXXVII de décembre 2010 intitulé « Dispositions pénales en matière de blanchiment de capitaux » ont aussi dû remédier aux lacunes du Code pénal apparues en comparaison, par exemple, avec les catégories d'infractions désignées dans le glossaire des Recommandations du GAFI. Un effort de modernisation substantiel était nécessaire, dont les résultats ont été inclus au chapitre III (« Autres infractions »). Comme indiqué dans le questionnaire d'évaluation mutuelle, « la réforme du droit pénal du Vatican a également permis d'introduire certaines infractions pénales, ainsi que les sanctions correspondantes, conformément aux normes internationales et régionales pertinentes ». De nouveaux progrès à cet égard apparaissent dans le chapitre III de la loi de janvier 2012.
208. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont établi une table de conformité dans laquelle elles indiquent les infractions incriminées dans le droit interne qui se rapportent aux catégories du GAFI, telle que définies dans le glossaire de la Méthodologie. Cette table est reproduite à l'annexe II. Comme on le verra, toutes les catégories en question sont maintenant couvertes de façon substantielles dans le système juridique du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. Compte tenu de la situation décrite plus haut, il s'agit là d'un progrès remarquable.
209. L'article 421 *bis* (4) traite directement de la question de l'extraterritorialité. Il est formulé comme suit : « L'infraction de blanchiment de capitaux est constituée même lorsque les devises, fonds ou autres actifs résultent d'une infraction principale commise dans un État étranger ». Le critère 1.5 est donc satisfait.
210. Comme indiqué précédemment, l'un des objectifs de l'approche de l'incrimination du blanchiment de capitaux adoptée en décembre 2010 était d'étendre cette incrimination à l'auto-blanchiment, contrairement à la situation actuelle en Italie. Cette approche a été maintenue dans les révisions introduites en janvier 2012. L'article 421 *bis* (3) stipule, de façon conforme au critère 1.6, que : « L'infraction de blanchiment de capitaux est constituée même lorsque son auteur est identique à celui de l'infraction principale ».
211. Le Code pénal applicable à l'intérieur du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican couvre toute une gamme d'infractions connexes. Le questionnaire d'évaluation mutuelle note, entre autres, la complicité (article 225) et la tentative (articles 61 et 62). L'attention des évaluateurs a aussi été attirée ultérieurement sur les articles 63 à 66 (complicité) et 248 à 251 (entente criminelle). Comme indiqué précédemment, l'article 1(4)(b) de la loi de janvier 2012 définit spécifiquement le blanchiment de capitaux par référence à un large éventail d'infractions connexes. Les rédacteurs de cette disposition se sont inspirés de l'article 9(1)(d) de la Convention de Varsovie. Il convient de noter que, si l'article 1(4)(b) ne fait pas mention de l'entente criminelle, il inclut l'élément d'« association ». Cela est conforme au critère 1.7. De même, la formulation utilisée ne mentionne pas directement la « facilitation » comme infraction connexe. Néanmoins, les évaluateurs considèrent que les éléments pertinents sont couverts de façon adéquate, en particulier par les notions de participation et de complicité, d'incitation et de conseils en vue de la commission d'une infraction pénale.
212. Les mesures de confiscation, les mesures provisoires et d'autres questions apparentées sont traitées aux paragraphes 5 à 8 de l'article 421 *bis*. Ces dispositions sont évaluées pour l'essentiel plus loin dans l'analyse de la R.3.
213. L'article 3 *bis* est la deuxième et dernière disposition du chapitre II sur les « Dispositions pénales en matière de blanchiment de capitaux ». Il porte le titre « Utilisation des produits d'activités criminelles ». Il crée un nouvel article 421 *ter* du Code pénal et son libellé complet est le suivant :

1. Quiconque utilise dans des activités économiques ou financières des devises, des fonds ou d'autres actifs qui sont les produits d'une infraction est passible d'une peine d'emprisonnement de quatre à douze ans et d'une amende de 1 000 € à 15 000 €.
 2. En cas de condamnation, les paragraphes 5, 6, 7 et 8 de l'article précédent s'appliquent.
214. Motivé en partie par les liens étroits existant avec l'Italie, le champ d'application de cet article recoupe mais ne coïncide pas pleinement avec celui concernant le blanchiment de capitaux. Il est important de noter qu'il n'exige pas de preuve d'une intention ou d'un but spécifique. Il va donc au-delà des exigences exprimées dans les normes pertinentes du GAFI.

Recommandation 2

215. L'infraction de blanchiment de capitaux incluse dans le droit du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican vise les personnes physiques qui s'engagent en connaissance de cause dans des activités interdites. Les autorités ont indiqué aux évaluateurs qu'en vertu des règles et principes généraux applicables du système juridique, l'élément intentionnel peut être déduit des faits circonstanciels objectifs.
216. Au moment de la visite sur place de MONEYVAL en novembre 2011, il n'existait aucune disposition sur la responsabilité des personnes morales car, du point de vue des autorités, cela semblait incompatible avec les principes fondamentaux du droit interne. Les autorités ont souligné, en particulier, le caractère central de cette notion dans le droit canonique (voir, par exemple, canon 1311). Il est important de noter que, dans le système juridique du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, il s'agit du premier élément nominatif et du premier critère de référence pour l'interprétation [voir Loi sur les sources du droit, article 1(1)]. A ce stade, les évaluateurs avaient exprimé leurs préoccupations sur le fait que la loi de décembre 2010 ne prévoyait pas de façon adéquate la responsabilité civile ou administrative des personnes morales pour le blanchiment de capitaux, comme l'exige le critère 2.3. Ils notaient à cet égard que, bien que l'article 42 de cette loi prévoyait spécifiquement l'imposition de sanctions administratives en cas de violation de diverses dispositions, celles-ci ne s'appliquaient pas au blanchiment de capitaux en tant que tel. Il s'agissait là d'une lacune importante au regard de la R.2.
217. Dans la période qui a immédiatement suivi, les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont reconsidéré cette approche. En conséquence, la décision a été prise d'insérer une disposition sur la « responsabilité administrative des personnes morales » dans la législation amendée qui est entrée en vigueur le 25 janvier 2012. Cette disposition s'applique au blanchiment de capitaux (article 421 *bis*) et au financement du terrorisme (article 138 *ter*). Le paragraphe 1 de l'article 42 *bis*, qui est le cœur de la nouvelle approche adoptée, est libellé comme suit :
1. En cas de condamnation pour l'une des infractions définies aux articles 421 *bis* et 138 *ter* du Code pénal, l'autorité judiciaire imposera une sanction pécuniaire administrative d'un montant de 20 000 € à 2 000 000 € à l'entité juridique en cause si :
 - a) la personne condamnée exerçait des fonctions de représentation légale, d'administration, de Direction ou d'autres fonctions similaires au sein de cette entité juridique ;
 - b) la personne condamnée était placée sous la responsabilité, la supervision ou le contrôle directs d'une personne remplissant les fonctions mentionnées au paragraphe a) ;
 - c) l'infraction a été commise en faveur de l'entité juridique.
218. Le paragraphe 2 de l'article 42 *bis* énonce divers motifs de nature à exclure la responsabilité. Le paragraphe 3 définit les circonstances aggravantes pouvant donner lieu à une sanction supplémentaire d'« interdiction temporaire d'exercer ses fonctions ». Le paragraphe 4 précise que le montant des sanctions financières pertinentes sera conservé par le Saint-Siège et utilisé aux fins des œuvres caritatives et religieuses du Souverain Pontife.

219. L'article 42 *bis* (5) prévoit que cette forme de responsabilité ne s'applique pas, entre autres, aux autorités publiques intérieures. L'expression « autorité publique » est définie à l'article 1(2) comme « un organisme ou une entité qui, sur la base du système juridique intérieur, remplit, directement ou indirectement, des fonctions institutionnelles intrinsèques au pouvoir souverain ». La définition des personnes morales apparaît à l'article 1(3) : « toute entité juridique, qu'elle qu'en soient la nature et les activités, y compris les fondations et les trusts, qui ne rentre pas dans le cadre de la définition d'une autorité publique ».
220. Étant donné qu'un système de monopole public prévaut au sein de l'État de la Cité du Vatican, les évaluateurs, lors de leur seconde visite en mars 2012, ont cherché à obtenir des précisions sur la nature et l'étendue de l'exemption découlant de l'article 42 *bis* (5). Les autorités leur ont expliqué qu'en fait, la distinction établie dans ce contexte entre « entités juridiques » et « autorités publiques » est une distinction fonctionnelle, dont le caractère est globalement similaire à celle établie entre actes souverains et non souverains dans le droit international moderne sur les immunités étatiques. Les évaluateurs ont été rassurés par l'affirmation répétée des autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican – et spécifiquement réitérée par le Président du tribunal – selon laquelle l'exemption en question ne s'appliquerait pas à une institution financière assujettie comme l'IOR.
221. Bien que l'insertion de l'article 42 *bis* dans la loi de janvier 2012 constitue un progrès en vue de la satisfaction des critères de la R. 2, il convient de souligner que la responsabilité en question est rigoureusement circonscrite. Elle dépend en particulier de l'obtention préalable de la condamnation pénale pour blanchiment de capitaux ou financement du terrorisme d'une personne physique liée de façon pertinente à l'entité juridique en cause. Bien qu'une telle condition préalable soit techniquement compatible avec la R.2, elle restreint gravement la possibilité de recourir à cette disposition en pratique.
222. Comme indiqué plus haut, la sanction de base prévue à l'article 42 *bis* (1) est une sanction pécuniaire de 20 000 € à 2 000 000 €. S'agissant des personnes physiques, l'article 421 *bis* prévoit que l'infraction de blanchiment de capitaux est passible d'une peine d'emprisonnement de douze ans et d'une amende de 1 000 € à 15 000 €. Comme on le verra en relation avec la R.3, la confiscation des produits est obligatoire en pareils cas. L'équipe d'évaluation est d'avis que, dans le contexte de l'État de la Cité du Vatican, ces sanctions peuvent être considérées comme efficaces, proportionnées et dissuasives.

Recommandation 32 (données d'enquête/de poursuites sur le blanchiment de capitaux)

223. Au terme des visites sur place de MONEYVAL, aucune enquête, poursuite ou condamnation pour blanchiment de capitaux n'avait encore été enregistrée. Cependant, le tribunal du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican est chargé de tenir des statistiques détaillées sur toutes les questions pénales et le Promoteur de justice rapporte et commente ces statistiques au début de chaque année judiciaire. Ce système s'applique dans le contexte actuel.

Éléments complémentaires

224. Comme indiqué précédemment, le paragraphe 4 de l'article 421 *bis* incrimine le blanchiment de capitaux même si l'infraction principale a été commise dans un autre pays. La double incrimination n'apparaît pas dans le texte comme restriction spécifique de l'application de cette disposition. Selon le Président du tribunal, cette disposition, interprétée à bon escient, s'applique y compris dans les cas prévus au critère 1.8.

Efficacité et efficacité

225. Lors de leurs discussions avec les autorités pertinentes du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican au cours des visites sur place de MONEYVAL, les évaluateurs ont constaté un niveau généralement élevé de sensibilisation à la nouvelle loi et des dispositions d'incrimination du blanchiment de capitaux qu'elle contient. Cependant, en l'absence de toute enquête, poursuites ou condamnation depuis l'entrée en vigueur de cette loi, l'équipe n'est pas en mesure d'affirmer que celle-ci est en pratique efficace.

2.1.2 Recommandations et commentaires

226. Les formulations employées dans la loi de janvier 2012 pour assurer l’incrimination effective du blanchiment de capitaux assurent une mise en œuvre plus précise dans la législation du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican des critères formels requis par la R.1. En outre, il ressort clairement de la définition du blanchiment de capitaux à l’article 1(4) qu’il s’agit d’une infraction autonome séparée et distincte de l’article 421 sur le recel de biens. Cette dernière infraction est même désignée à l’article 1(5) comme infraction principale au regard du blanchiment de capitaux. Cela dit, les évaluateurs sont d’avis que les autorités devraient réfléchir aux moyens de préciser encore la relation entre ces deux articles du Code pénal là où leurs champs d’application se recoupent.

227. En ce qui concerne la R.2, les évaluateurs sont préoccupés par le fait que l’article 42 *bis* fait dépendre la responsabilité administrative des entités juridiques à l’obtention préalable de la condamnation pénale d’une personne physique pour blanchiment de capitaux. Elles appellent instamment les autorités pertinentes à réexaminer ce point au vu de l’expérience du fonctionnement de la législation, afin de déterminer si un équilibre adéquat a été atteint au regard des différents intérêts en jeu.

2.1.3 Application des Recommandations 1 et 2

	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
R.1	LC	<ul style="list-style-type: none">• Des questions subsistent sur l’efficacité.
R.2	LC	<ul style="list-style-type: none">• Les évaluateurs s’inquiètent de l’efficacité des dispositions concernant la responsabilité pénale des entités juridiques.

2.2 **Incrimination du financement du terrorisme (RS.II)**

2.2.1 Description et analyse

Recommandation Spéciale II

228. Comme indiqué plus haut dans l’analyse de la R.1, les rédacteurs de la Loi n° CXXVII de décembre 2010, outre l’élaboration d’une disposition sur l’incrimination du blanchiment de capitaux, ont aussi saisi l’occasion pour moderniser le droit pénal du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, afin de mieux prendre en compte les normes et les attentes internationales et régionales, notamment dans le domaine du terrorisme et, en particulier, du financement du terrorisme.

229. Les articles 4 à 7 de la première version de la Loi LAB/CFT avaient ajouté de nouvelles dispositions au Code pénal dans un chapitre intitulé « Autres mesures pour prévenir et lutter contre le financement du terrorisme ». L’article 1 de la loi incluait plusieurs définitions pertinentes dans ce contexte. Les paragraphes 8 et 9 sont particulièrement notables ici, puisqu’ils sont consacrés respectivement à la définition du « financement du terrorisme » et des « malversations à des fins de terrorisme ».

230. On notera que l’article 1(9) définit les « malversations à des fins de terrorisme » en se référant en partie aux « conventions ou autres normes du droit international s’imposant impérativement à l’État ». Cependant, pour des raisons qui seront abordées au regard de la R.35 et de la RS.I dans la suite de ce rapport, le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican n’était pas encore, au moment de la visite sur place de MONEYVAL, partie à la Convention de l’ONU sur le financement du terrorisme. Ce problème a été résolu en janvier 2012, deux mois après la fin de la visite sur place de MONEYVAL, lorsque le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican a déposé son instrument d’accession à cet important traité multilatéral. Néanmoins, le Saint-Siège/État de la Cité du

Vatican n'est toujours partie à aucune des conventions anti-terrorisme énumérées dans l'annexe à cet instrument. Les autorités ont d'ailleurs formulé, conformément à l'article 2(2) de la Convention, une déclaration en vertu de laquelle leur « accession ne vaut pas consentement à être lié par ou à devenir partie à aucun des traités énumérés dans l'annexe à la Convention. (...) aux fins de l'article 2.2(a) de la Convention, aucun d'eux ne doit être considéré comme inclus dans le champ d'application de l'article 2.2(a) de la Convention ».

231. Bien que cela soit entièrement conforme à la Convention, des difficultés subsistent au regard de la note interprétative à la RS.II. Cette note, en effet, définit « acte terroriste » en partie en référence aux infractions dans le cadre et selon la définition de ces traités.³³
232. Le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican n'était pas au moment pertinent formellement lié par la Convention sur le financement du terrorisme mais l'influence de cet instrument apparaît clairement dans le libellé de certaines dispositions de la Loi n° CXXVII de 2010. Par exemple, la définition des « fonds » et des « actifs » à l'article 1(31) et (32) fait écho à l'approche adoptée à l'article 1(1) de la Convention.
233. Même si l'on peut considérer que les définitions pertinentes de la loi ont ouvert la voie à l'introduction dans le droit interne d'une infraction de financement du terrorisme globalement conforme à l'article 2(1)(b) de la Convention sur le financement du terrorisme, les évaluateurs se demandent si cet objectif a été atteint de façon adéquate par les dispositions de fond dans leur libellé actuel. Entre autres éléments problématiques, les évaluateurs notent l'absence d'un traitement suffisamment explicite des aspects extraterritoriaux du financement du terrorisme et l'absence de traitement de la responsabilité pénale, civile ou administrative des personnes morales pour le financement du terrorisme.
234. À la suite de la visite sur place de MONEYVAL en novembre 2011, les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont décidé de réexaminer la pertinence de l'approche législative adoptée précédemment à l'égard du financement du terrorisme. Ce réexamen a abouti à l'introduction de toute une gamme d'amendements pertinents à la loi de janvier 2012 visant à mieux prendre en compte les critères de la RS. II.
235. L'article 4 *bis* intitulé « financement du terrorisme » tient une place centrale dans l'approche adoptée dans la législation révisée. Il insère dans le Code pénal l'article 138 *ter*, paragraphes 1 et 2, dont le libellé est le suivant :
1. Quiconque, par quelque moyen que ce soit, de façon illégale et intentionnelle, directement ou indirectement, recueille, fournit, dépose ou détient des devises, des fonds ou d'autres actifs, quelle que soit la manière dont ils ont été obtenus, en vue de leur utilisation ou en sachant qu'ils seront utilisés, en totalité ou en partie, afin de commettre un ou plusieurs actes dans un but de terrorisme, ou pour aider à commettre un ou plusieurs actes dans un but de terrorisme, que les fonds ou actifs en question soient effectivement utilisés pour commettre ou tenter de commettre ces actes, est passible d'une peine d'emprisonnement de cinq à quinze ans.
 2. L'infraction est constituée que les actes visent à financer une association ou qu'ils visent à financer une ou plusieurs personnes physiques.
236. Aux termes de l'article 1(6), par « actes commis dans un but de terrorisme », il faut entendre :

³³ Suite à la deuxième visite sur place de MONEYVAL, les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont indiqué aux évaluateurs qu'une analyse approfondie des dispositions de fond du Code pénal de l'État de la Cité du Vatican Code pénal avait été lancée afin d'identifier les domaines dans lesquels le droit pénal positif de l'État de la Cité du Vatican doit être amendé. Dans le cadre de ce processus, il a été décidé d'inclure dans le Code pénal une série de définitions d'infractions, notamment les infractions décrites dans les diverses conventions mentionnées dans l'annexe à la Convention de 1999 sur le financement du terrorisme. D'autre part, les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican envisagent activement de ratifier certains des traités susmentionnés.

les actes visant à provoquer la mort ou infliger des blessures graves à des civils ou à des personnes ne prenant pas activement part aux hostilités, dans le cas d'un conflit armé, si ces actes, de par leur nature ou le contexte, sont effectués dans l'intention de :

- a) intimider une population ;
- b) contraindre des autorités publiques ou une organisation internationale à exécuter ou s'abstenir d'exécuter un acte quelconque.

237. Il importe de noter qu'aux fins de la loi de janvier 2012, la notion de « financement du terrorisme » ne se limite pas aux éléments inclus à l'article 138 *ter*. Cette notion couvre en particulier, conformément à l'article 1(8)(b), la « participation à l'un des actes mentionnés à l'article 138 bis du Code pénal, l'entente criminelle, la tentative, la complicité, l'incitation ou la fourniture de conseils en vue de commettre un tel acte ou l'aide à son exécution ». Cette disposition du Code pénal, qui a été insérée par l'article 4 de la loi de 2012, est intitulée « Associations poursuivant des buts de terrorisme ou de subversion ». Le paragraphe 1 prévoit :

Quiconque promeut, crée, organise ou dirige une association visant à commettre des actes dans un but de terrorisme ou de subversion, est passible d'une peine d'emprisonnement de cinq à quinze ans.

238. Ces dispositions, qui s'inspirent de la Convention sur le financement du terrorisme, sont généralement conformes à certains des éléments essentiels du critère II. 1(a). Néanmoins, comme indiqué plus haut, le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican n'est pas encore partie à aucun des traités énumérés dans l'annexe à la Convention et n'a toujours pas incriminé en tant que telles de façon systématique les infractions de base dans le cadre et selon la définition de ces instruments (toutefois, l'article 8 sur les actes de terrorisme commis à l'aide d'explosifs ou d'autres armes ou engins mortels s'inspire de la Convention pour la répression des attentats terroristes). De ce fait, la législation de l'État de la Cité du Vatican n'est pas encore pleinement conforme à la définition des « actes terroristes » contenues dans la Note interprétative à la RS.II du GAFI.

239. Cependant, les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont indiqué qu'elles pourraient s'appuyer sur la procédure prévue à l'article 9 de la Loi n° LXXI sur les sources du droit du 1^{er} octobre 2008 qui prévoit : « En l'absence de disposition pénale applicable à un acte commis en violation des normes religieuses ou morales, de l'ordre public ou de la sécurité des personnes ou des biens, le juge est habilité à invoquer les principes généraux du droit pour imposer une sanction pécuniaire de 3 000 € maximum ou une peine de détention de six mois maximum et appliquer, le cas échéant, les autres sanctions prévues dans la Loi n° CCXXVII du 14 décembre 1994 ». Cette disposition, qui a déjà été utilisée dans le domaine du trafic de drogues, n'a encore jamais été appliquée en relation avec le financement du terrorisme.

240. L'article 138 *ter* (1), on l'a vu, emploie les termes suivants « des devises, des fonds ou d'autres actifs, quelle que soit la manière dont ils ont été obtenus ». Cette formulation couvre donc les fonds etc. d'origine légitime ou illégitime, comme l'exige le critère II.1(b). En outre, les termes de « devises », « fonds » et « autres actifs » sont définis de façon spécifique et adéquate respectivement à l'article 1(10), (11) et (12).

241. L'infraction de financement du terrorisme, telle qu'exprimée à l'article 138 *ter* (1) du Code pénal, n'exige pas que les devises, fonds ou autres actifs aient effectivement été utilisés pour commettre ou tenter de commettre un acte terroriste ou qu'ils soient liés à un acte terroriste particulier. Cette conclusion découle de la formulation spécifique utilisée (« que les fonds ou actifs en question soient effectivement utilisés pour commettre ou tenter de commettre ces actes »). Les exigences du critère II. 1(c) sont donc satisfaites. La tentative de financement du terrorisme est également incriminée comme telle, comme l'ont confirmé les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, et cette incrimination est renforcée par les articles 61 et 62 du Code pénal (voir aussi canon 1328). Cependant, le financement d'individus terroristes ou d'organisations terroristes dans un but légitime n'est pas couvert par la législation.

242. Comme indiqué plus haut à propos de la R.1, le Code pénal de l'État de la Cité du Vatican prévoit toute une gamme d'infractions connexes, notamment aux articles 63 à 66 (complicité) et aux articles 248 à 251 (association criminelle). Également pertinent dans ce contexte est le fait, déjà noté précédemment, qu'aux termes de l'article 1(8)(b) de la loi de janvier 2012, le « financement du terrorisme » couvre la participation à l'un des actes décrits à l'article 138 *bis* (« Associations poursuivant des buts de terrorisme ou de subversion »), ainsi que « l'entente criminelle, la tentative, la complicité, l'incitation ou la fourniture de conseils en vue de commettre un tel acte ou l'aide à son exécution ».

243. En vertu de l'article 1(5) de la loi de janvier 2012, toutes les infractions relatives au terrorisme dont traite cette loi, y compris le financement du terrorisme défini aux articles 138 *bis* et *ter*, sont spécifiquement qualifiées d'infractions principales au regard du blanchiment de capitaux. Cela est conforme au critère II.2.

244. La loi aborde également les questions d'extraterritorialité dans un contexte de financement du terrorisme. L'article 138 *ter* (3) est formulé comme suit :

3. L'intention terroriste est présente même lorsque les actes violents sont dirigés contre un autre État ou une institution ou organisation internationale, ou lorsqu'ils ont été commis dans un autre État.

Les autorités ont indiqué aux évaluateurs qu'en vertu des règles et principes généraux applicables du système juridique, le contenu et les éléments de ces infractions peuvent être déduits des faits circonstanciels objectifs [voir, par exemple, canon 1321(3)].

245. L'article 138 *bis* (2) va dans le même sens.

246. Comme indiqué plus haut à propos de la R. 2, la loi de janvier 2012 a introduit à l'article 42 *bis* une disposition sur la responsabilité administrative des personnes morales à la fois pour le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Cette responsabilité dépend de l'obtention préalable de la condamnation pénale d'une personne physique pour – dans ce cas – une infraction de financement du terrorisme. Une condition préalable aussi exigeante n'est pas en fait explicitement interdite par les normes internationales pertinentes.

Recommandation 32 (données d'enquête/de poursuites sur le financement du terrorisme)

247. Au moment des visites sur place de MONEYVAL, aucune enquête, poursuite ou condamnation pour financement du terrorisme n'avait encore été enregistrée à l'intérieur du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. Cependant, le tribunal du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican est chargé de tenir des statistiques détaillées sur toutes les questions pénales et le Promoteur de justice est soumis à l'obligation de les publier chaque année.

Efficacité et efficience

248. En l'absence d'enquêtes, poursuites et condamnations pertinentes, l'équipe d'évaluation ne peut se prononcer sur l'efficacité en ce domaine du système introduit dans la loi de décembre 2010 amendée en janvier 2012.

2.2.2 Recommandations et commentaires

249. Il convient de féliciter le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican d'avoir pris d'importantes mesures législatives pour traiter les questions complexes de justice pénale qui se posent en relation avec le financement du terrorisme. Néanmoins, un certain travail reste à faire pour assurer clairement et de façon effective l'entière conformité avec les exigences de la RS.II du GAFI. Comme indiqué plus haut, le problème principal découle de la non-participation actuelle aux conventions mondiales de lutte contre le terrorisme énumérées dans l'annexe à la Convention de l'ONU sur le financement du terrorisme. Même si les juges peuvent s'appuyer sur l'article 9 de la Loi n° LXXI sur les sources du droit du 1^{er} octobre 2008, conçu pour remédier aux lacunes du système de droit pénal, les évaluateurs sont d'avis qu'il serait préférable que ces questions soient traitées directement dans le Code pénal et que des sanctions appropriées y soient spécifiées. En

outre, le financement d'individus ou d'organisations terroristes dans un but légitime n'est pas explicitement couvert par la législation actuelle.³⁴

250. Comme indiqué plus haut, les évaluateurs sont préoccupés par le fait qu'à l'article 42 *bis*, la responsabilité administrative des personnes morales dépend de l'obtention préalable de la condamnation pénale d'une personne physique pour blanchiment de capitaux. Cette disposition s'applique également dans le contexte du financement du terrorisme. Nonobstant l'article 5 (1) de la Convention sur le financement du terrorisme, les évaluateurs appellent instamment les autorités compétentes à réexaminer cette question au vu de l'expérience du fonctionnement de la législation pour déterminer si un équilibre adéquat a été atteint en ce domaine.

2.2.3 Application de la Recommandation Spéciale II

	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
RS.II	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Absence d'incrimination spécifique du financement de certains actes terroristes dans les conventions anti-terrorisme pertinentes de l'ONU énumérées dans l'annexe à la Convention sur le financement du terrorisme. • Le financement d'individus ou d'organisations terroristes dans un but légitime n'est pas couvert.

2.3 Confiscation, gel et saisie des produits du crime (R.3)

2.3.1 Description et analyse

Recommandation 3

251. Comme on l'a vu plus haut dans l'analyse de la R.1, l'article 3 de la loi de janvier 2012 insère dans le Code pénal à l'article 421 *bis* une disposition quelque peu révisée sur le blanchiment de capitaux. Cette disposition prévoit spécifiquement la confiscation obligatoire des produits et des instruments du crime dans ce contexte. Les paragraphes 5 et 6, qui tiennent une place centrale dans l'approche adoptée, sont formulés comme suit :

5. En cas de condamnation, le juge ordonnera la confiscation de :

- a) les produits du blanchiment de capitaux, y compris les instruments ayant servi ou destiné à servir à cette fin ;
- b) les profits ou autres revenus provenant, directement ou indirectement, des produits de l'infraction principale.

6. S'il n'est pas possible de confisquer les biens mentionnés au paragraphe 5, alinéas a) et b), le juge ordonnera la confiscation de devises, fonds ou autres actifs d'une valeur équivalente parmi ceux que possède ou détient, directement ou indirectement, de façon exclusive ou conjointement avec d'autres, la personne condamnée, sous réserve des droits des tiers de bonne foi.

³⁴ Lors de la réunion plénière, les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont déclaré qu'elles s'engageaient à intégrer explicitement dans le Code pénal toutes les infractions contenues dans les conventions anti-terroristes de l'ONU et qu'elles traiteront la question du financement d'individus terroristes ou d'organisations terroristes dans un but légitime au sens des normes du GAFI.

252. Le paragraphe 2 de l'article 421 *ter* sur l'utilisation des produits d'activités criminelles reprend explicitement ces dispositions. Il est libellé de façon à satisfaire, dans ce contexte, aux exigences du critère 3.1.
253. La loi de janvier 2012 prévoit également l'imposition obligatoire d'une mesure de confiscation en cas de condamnation pour financement du terrorisme. Les paragraphes 4 et 5 de l'article 138 *ter* sont formulés comme suit :
4. S'agissant de la personne condamnée, la confiscation des biens utilisés ou destinés à être utilisés pour commettre l'infraction, de leur valeur, ainsi que des produits, profits ou autres revenus, est obligatoire dans tous les cas, sous réserve des droits des tiers de bonne foi.
 5. S'il n'est pas possible de confisquer les biens mentionnés au paragraphe 4, le juge ordonnera la confiscation de devises, fonds ou autres actifs d'une valeur équivalente parmi ceux que possède ou détient, directement ou indirectement, de façon exclusive ou conjointement avec d'autres, la personne condamnée, sous réserve des droits des tiers de bonne foi.
254. L'article 138 *bis* (3) et (4) adopte la même approche.
255. La position en ce qui concerne la confiscation des produits et instruments d'autres infractions principales que le piratage (voir loi de janvier 2012, article 23 *bis*) n'est pas aussi claire.
256. L'article 3 de la Loi LAB/CFT de 2010 était la seule disposition du chapitre II intitulé « Dispositions pénales en matière de blanchiment de capitaux ». L'article 421 *bis* était placé dans le Code pénal sous le titre « Blanchiment et auto-blanchiment ». Rejetant les possibles inférences restrictives auxquelles ces formulations pourraient donner lieu, les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican rencontrées par l'équipe d'évaluation en novembre 2011, notamment le Promoteur de justice et le Président du tribunal du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, ont unanimement déclaré que la portée du paragraphe 6 sur la confiscation ne se limite pas à la confiscation obligatoire des produits du blanchiment de capitaux. Dans cette optique, la confiscation s'applique aussi aux infractions principales. Cette interprétation, qui est renforcée et mise hors de doute par la formulation du paragraphe 3 du même article, n'a pas été formellement confirmée par la pratique judiciaire. L'attention des évaluateurs n'avait été attirée à l'époque sur aucune autre disposition préexistante du droit du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican régissant la confiscation des produits criminels en tant que tels.
257. Il convient de noter dans ce contexte que le paragraphe final de l'article 138 *bis* du Code pénal, inséré par l'article 4 de la première version de la Loi LAB/CFT, prévoit explicitement la confiscation obligatoire, notamment dans le contexte du financement du terrorisme. Si l'on se fie à l'interprétation décrite au paragraphe précédent, cela était explicitement stipulé pour d'autres raisons.
258. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont avancé une analyse très similaire à propos de la version amendée de l'article 421 *bis* en mettant particulièrement l'accent sur le libellé du paragraphe 5(b) reproduit plus haut. Il est également apparu aux évaluateurs que l'article 421 *ter* pourrait faciliter la confiscation des produits des infractions principales lorsque ceux-ci sont utilisés dans « des activités économiques ou financières ». Au vu des préoccupations exprimées par les évaluateurs au sujet du manque de clarté du système juridique du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican sur la possibilité d'imposer une mesure de confiscation dans plusieurs domaines prévus par la Recommandation 3, y compris en l'étendant aux produits indirects, aux produits blanchis et aux produits des infractions principales autres que celles explicitement couvertes dans la loi de janvier 2012, les autorités ont demandé à la Commission pontificale de l'État de la Cité du Vatican d'examiner cette question et de fournir une interprétation faisant autorité sur les pouvoirs de confiscation détenus par le juge dans les affaires pénales. Cette interprétation, qui a été rendue publique en mai 2012, est entièrement reproduite à l'annexe XXXV. La Commission pontificale y déclare en conclusion ce qui suit : « *Compte tenu*

des articles 166, par. 1, 237, par. 1, et 612, par. 1, du Code de procédure pénale, ainsi que de l'article 421 bis, §. 5, 6, 7 et 8, du Code pénal, le juge peut ordonner la confiscation des produits, directs et indirects, de toutes les infractions principales se rapportant au blanchiment de capitaux, et imposer la confiscation des devises, biens et autres actifs sur lesquels porte le blanchiment dans une procédure pénale visant l'infraction de blanchiment. Ce pouvoir s'étend à la confiscation de devises, biens ou autres actifs de valeur équivalente parmi ceux que possède ou détient, de façon exclusive ou conjointement avec d'autres, directement ou indirectement, la personne condamnée, sous réserve des droits des tiers de bonne foi ».

259. Les mesures provisoires, notamment le gel et/ou la saisie de biens, pour empêcher l'utilisation, le transfert ou la cession de biens soumis à confiscation n'étaient pas couvertes par la Loi n° CXXVII de 2010 (sauf en relation avec certaines mesures découlant des résolutions du Conseil de Sécurité dans le contexte de la RS.III). Les autorités judiciaires devaient recourir à ce sujet à diverses dispositions du Code de procédure pénale italien de 1913 qui, comme indiqué ailleurs, s'applique en vertu de l'article 8 de la Loi de 2008 sur les sources du droit.
260. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont mentionné à cet égard les dispositions du CPP aux articles 166, 170, 233-234 et 606 à 617, qui sont reproduites à l'annexe XV. Globalement parlant, ces dispositions peuvent être considérées comme créant conjointement un système d'immobilisation des biens utilisés pour commettre une infraction et des biens qui sont le produit d'un crime. Cependant, aucune d'elles n'habilite explicitement les tribunaux ou d'autres autorités compétentes à ordonner la mise à disposition ou la saisie des documents bancaires et financiers.
261. La loi de janvier 2012 représente un certain progrès en ce domaine, en particulier le paragraphe 8 de l'article 421 *bis* qui prévoit : « Le juge adoptera des mesures préventives telles que la saisie des devises, fonds ou autres actifs soumis à confiscation, afin d'en empêcher la vente, le transfert ou la disposition, ainsi que d'autres mesures pour permettre aux autorités compétentes d'identifier, de repérer et de geler les devises, fonds ou autres actifs pouvant être confisqués, sous réserve des droits des tiers de bonne foi ». Cette disposition s'applique aussi à l'utilisation des produits du crime [article 421 *ter* (2)]. La loi de janvier 2012 introduit également des dispositions d'effet similaire dans le domaine du financement du terrorisme [article 138 *bis* (6) et article 138 *ter* (7)].
262. Au cours de la procédure d'évaluation, les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont confirmé que les règles et principes généraux du système légal autorisent l'application initiale de mesures de gel ou de saisie de biens, sous réserve de l'imposition de mesures de confiscation *ex parte* et sans notification préalable. L'article 24(2) de la loi de janvier 2012 contient une disposition spécifique de ce type mais applicable seulement dans le contexte de la RS.III.
263. Les évaluateurs considèrent que les organes d'application de la loi et la CRF disposent de pouvoirs suffisants pour identifier et dépister les biens susceptibles de faire l'objet d'une mesure de confiscation ou soupçonnés d'être les produits d'une infraction.
264. Le système de mesures de confiscation et de mesures provisoires décrit plus haut contient certaines clauses visant à protéger les intérêts des tiers de bonne foi.
265. En ce qui concerne le critère 3.6, les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont indiqué à l'équipe d'évaluation que le Promoteur de justice peut, aux termes de l'article 11(1) du Code de procédure civile, requérir du tribunal l'annulation d'un contrat « dans l'intérêt public ». Les évaluateurs ne connaissent aucun cas d'application de cette disposition. Les autorités, cependant, n'ont fait état d'aucune autorité habilitée à empêcher ou annuler des actes en dehors de la sphère contractuelle, lorsque les personnes concernées savaient ou auraient dû savoir que ces actes pourraient nuire à la capacité des autorités de recouvrer des biens soumis à confiscation.

Éléments complémentaires

266. Les autorités ont indiqué aux évaluateurs qu'en vertu de la conjonction entre les articles 248 et 249 du Code pénal et l'article 612 du Code de procédure pénale, une capacité limitée existe dans

le système légal du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican pour la confiscation des biens d'organisations dont il est établi qu'elles présentent un caractère principalement criminel. Néanmoins, dans l'état actuel des choses, le système légal de l'État de la Cité du Vatican ne couvre pas les critères des éléments complémentaires 3.7 b 7 c.

Recommandation 32 (données d'enquête/de poursuites sur les confiscations)

267. Aucune mesure provisoire n'a encore été imposée et il n'existe par conséquent aucune statistique à ce sujet.

Efficacité et efficience

268. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont fourni aux évaluateurs des données sur la pratique judiciaire en matière de gel et de confiscation de 1984 à aujourd'hui. Ces données font apparaître le plus souvent une réelle capacité et volonté de recourir à des mesures provisoires dans les cas indiqués. Cependant, en ce qui concerne la confiscation, la pratique antérieure à la nouvelle loi portait uniquement sur les instruments. Le système de confiscation, tel qu'amendé par la loi de janvier 2012, n'est pas en place depuis suffisamment longtemps dans l'État de la Cité du Vatican pour avoir généré une pratique judiciaire.

269. La Loi LAB/CFT révisée n'ayant été adoptée que le 25 janvier 2012, les évaluateurs ne peuvent se prononcer sur l'efficacité de son application.

2.3.2 Recommandations et commentaires

270. Tout en se réjouissant que la Commission pontificale ait précisé la nature et la portée des pouvoirs de confiscation, les évaluateurs considèrent qu'il serait fortement souhaitable d'adopter des dispositions législatives systématiques, détaillées et modernes afin de traiter diverses questions, dont celle des mesures provisoires, qui se posent au regard de cette importante norme internationale. Elles appellent instamment les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican à réfléchir en temps voulu à cette possibilité.

271. Des dispositions devraient aussi être prises en temps opportun pour assurer que les exigences du critère 3.6 concernant le pouvoir de prendre des mesures pour empêcher ou annuler des actes sont pleinement satisfaites.

2.3.3 Application de la Recommandation 3

	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
R.3	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de pouvoir explicite de prendre des mesures pour empêcher ou annuler des actes (critère 3.6). • Des questions subsistent sur l'efficacité.

2.4 Gel des fonds utilisés pour le financement du terrorisme (RS.III)

2.4.1 Description et analyse

Recommandation Spéciale III

272. Le chapitre IV de la Loi n° CXXVII du 30 décembre 2010 est intitulé « Mesures pour empêcher le financement du terrorisme et imposer le gel de fonds et d'actifs ». Les trois articles

de fond de ce chapitre créent un cadre avec lequel le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican cherche à donner effet aux termes de la RS.III. L'AIF se situe au cœur du système ainsi créé.

273. L'article 24(1) de la loi tient une place centrale dans l'approche adoptée à l'égard du gel au titre des résolutions pertinentes du Conseil de Sécurité de l'ONU. Son libellé est le suivant :

Pour faire appliquer des mesures de gel des fonds et des actifs en vue de combattre et réprimer le financement du terrorisme et les activités des pays qui mettent en danger la paix et la sécurité internationales, la Cellule de renseignements financiers, en sus des dispositions adoptées par l'autorité judiciaire dans les affaires pénales, peut ordonner de son propre chef le gel de fonds et d'actifs détenus par des personnes physiques et morales, des groupes ou des entités, désignés conformément aux normes et principes en vigueur dans le système juridique européen. De même, les exemptions à de telles mesures de gel sont décidées sur la base des normes et principes en vigueur dans le système juridique européen.

274. Plusieurs des termes et expressions employés dans l'article 24(1), notamment « financement du terrorisme », « fonds », « actifs », « gel des fonds » et « gel des actifs » sont définis à l'article 1.

275. Comme le montre clairement le libellé de cette disposition, les rédacteurs de l'article 24(1) ont adopté, pour satisfaire à cet aspect de la RS.III, une approche indirecte visant à intégrer les « normes et principes en vigueur dans le système juridique européen ». Pendant la visite sur place de MONEYVAL en novembre 2011, les autorités ont confirmé que le « système juridique européen » désignait celui de l'Union européenne. Elles ont également confirmé que cette disposition cruciale requiert, pour atteindre son plein effet l'adoption d'une législation subordonnée de mise en œuvre. Cette législation était en cours de préparation au moment de la visite sur place de MONEYVAL.

276. Les conséquences du gel de fonds ou d'actifs aux termes de l'article 24(1) sont définies de façon assez détaillée à l'article 25. Les obligations de déclaration des entités assujetties sont précisées à l'article 26. Cependant, au moment des visites sur place de MONEYVAL, l'AIF préparait une réglementation spécifique conçue afin de créer un système efficace au moyen duquel elle pourrait communiquer les décisions de gel pertinentes au secteur financier. On notera à cet égard que l'article 3(3) du Règlement n° 5 de l'AIF (voir annexe XXI) repose sur une liste de personnes désignées qui peut être consultée sur son site internet. Des directives sur les obligations du secteur financier seraient aussi en cours d'élaboration.

277. Suite à la visite sur place de MONEYVAL en novembre 2011, les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont décidé de réexaminer l'approche susmentionnée afin de mieux appliquer les normes internationales pertinentes dans cet important domaine de préoccupation. Ces délibérations ont abouti à d'importants amendements à la loi de janvier 2012 qui figurent, pour l'essentiel, au chapitre IV intitulé « Mesures de prévention et de lutte contre le financement du terrorisme ». Il s'agit de quatre dispositions de fond détaillées portant sur : les mesures de lutte contre le financement du terrorisme et les activités qui mettent en danger la paix et la sécurité internationales (article 24), les effets des mesures de gels de fonds et d'actifs (article 25), les obligations de déclaration (article 26) et la conservation, l'administration et la gestion des actifs gelés (article 27). Plusieurs des expressions et termes pertinents, notamment « geler » et « personnes désignées », sont définis à l'article 1.

278. Le premier point à noter sur la législation amendée est que, bien que l'AIF conserve un rôle important, la responsabilité des questions relevant de la RS.III est maintenant répartie entre un groupe d'acteurs plus large. La Secrétairerie d'État y occupe, en particulier, une place assez centrale. Cela est conforme aux fonctions que remplit de longue date cet organe dans la conduite des affaires internationales. Ses nouvelles responsabilités en matière de politiques de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme sont précisées à l'article 2 *quinquies* de la loi de janvier 2012. La nouvelle situation apparaît clairement à l'article 24 de cette loi qui prévoit ce qui suit :

1. Pour prévenir et lutter contre le financement du terrorisme et les activités qui mettent en danger la paix et la sécurité internationales, la Secrétairerie d'État établit une liste des personnes désignées soumises à des mesures de gel des fonds et des actifs économiques sur la base, entre autres, des résolutions pertinentes du Conseil de Sécurité des Nations Unies.

La Secrétairerie d'État tient à jour la liste de personnes désignées, en retirant éventuellement des personnes de cette liste sur la base, entre autres, des résolutions pertinentes du Conseil de Sécurité des Nations Unies.

2. La Cellule de renseignements financiers peut ordonner de son propre chef, sans délai et sans notification préalable, le gel de fonds et d'autres actifs détenus ou possédés, de façon exclusive ou conjointe, directement ou indirectement, par des personnes désignées par la Secrétairerie d'État.

L'ordre de gel est communiqué sans délai aux personnes et entités mentionnées à l'article 2, paragraphe 1, avec effet immédiat.

L'ordre de la Cellule de renseignements financiers définit les termes et conditions et la durée du gel des fonds, notamment afin de protéger les droits des tiers de bonne foi.

3. La Secrétairerie d'État :
 - a) obtient des autorités compétentes nationales et internationales toute information utile pour remplir les tâches définies au paragraphe 1 ;
 - b) maintient des contacts avec les autorités étrangères et internationales en vue de renforcer la coordination internationale, qui est indispensable ;
 - c) propose aux autorités internationales compétentes la désignation de personnes supplémentaires.

Lorsqu'il existe, sur la base de l'information recueillie conformément aux alinéas a) et b), des raisons suffisantes de proposer aux autorités internationales la désignation de personnes supplémentaires, et si le risque existe que les fonds et autres actifs soumis à une mesure de gel soient dissimulés ou utilisés pour financer le terrorisme, la Secrétairerie d'État informe le Promoteur de justice et la Cellule de renseignements financiers de l'adoption de mesures préventives.

- d) propose aux autorités internationales le retrait des listes de personnes désignées, y compris sur la base de demandes de retrait déposées par les personnes habilitées à le faire conformément au paragraphe 4.
4. Le tribunal reçoit et examine les demandes d'exemption des mesures de gel des fonds et d'autres actifs déposées par les personnes habilitées à le faire, notamment afin de protéger les droits des tiers de bonne foi.

279. Il ressort clairement de ce qui précède que c'est la pratique du Conseil de Sécurité de l'ONU et non celle de l'Union européenne qui est le point de référence essentiel de la nouvelle approche législative. Cependant, l'emploi de la clause « entre autres » à l'article 24(1) laisse ouverte la possibilité de prendre en compte les désignations d'autres autorités, parmi lesquelles l'UE. Cette possibilité a été confirmée lors de discussions avec des collègues menées au Saint-Siège/État de la Cité du Vatican en mars 2012.

280. Aux termes du paragraphe 1, c'est à la Secrétairerie d'État qu'incombe la responsabilité d'établir la liste des personnes désignées. Pendant la période de référence correspondant à la présente évaluation, aucune liste de ce type n'a été finalisée. Cependant, les évaluateurs ont appris qu'une liste était en cours de préparation³⁵. Une fois établie, la liste de personnes désignées doit

³⁵ La liste des personnes désignées du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, qui inclut, entre autres, les personnes désignées au titre de la résolution 1267, a été promulguée le 3 avril 2012 par la Secrétairerie d'État.

être transmise à l'AIF. Aux termes du paragraphe 2, cette autorité peut ordonner « de son propre chef, sans attendre et sans notification préalable » le gel de fonds ou d'autres actifs. L'AIF doit ensuite informer de cette décision toutes les personnes et entités assujetties énumérées à l'article 2(1). Cela doit être fait « sans délai ». L'ordre de gel a « effet immédiat ».

281. Bien que ces dispositions n'aient pas encore été appliquées en pratique, le cadre établi conjointement aux paragraphes 1 et 2 de l'article 24 semble suffisant pour répondre aux exigences du critère III.1 qui se rapporte à la Résolution 1267 (1999) du Conseil de Sécurité de l'ONU et aux résolutions subséquentes.
282. L'article 24 (1) définit l'autorité légale en vue de l'établissement d'une liste autonome du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. Compte tenu des formulations utilisées à l'article 24(1) et (2), les évaluateurs sont d'avis que ces dispositions pourraient aussi servir de base au Saint-Siège/État de la Cité du Vatican pour donner effet aux mesures de gel des fonds ou d'autres actifs de personnes désignées par les organes « internationaux » comme l'UE ou par d'autres États conformément à la Résolution 1373 (2001) du Conseil de Sécurité de l'ONU.
283. Les décisions de gel prévues au chapitre IV de la loi de janvier 2012 présentent un caractère étendu. Elles s'appliquent aux « fonds et autres actifs détenus ou possédés, de façon exclusive ou conjointe, directement ou indirectement » par une personne désignée [article 24(2)]. Comme noté précédemment dans ce rapport, les termes « fonds » et « autres actifs » sont définis en un sens large aux paragraphes 11 et 12 de l'article 1. En outre, aux termes de l'article 25(4), il est « interdit de fournir, directement ou indirectement, des fonds ou d'autres actifs aux personnes désignées, ou d'utiliser des fonds et des actifs à leur profit ».
284. Comme noté plus haut, aux termes de l'article 24(2), l'AIF est tenue de porter sans délai à l'attention des entités assujetties toutes les décisions de gel imposées par elle à des personnes désignées. Les modalités techniques concrètes de l'exécution de cette obligation étaient encore en cours d'examen à la fin de la période pertinente pour la préparation de ce rapport. On notera cependant qu'en vertu de l'article 26, les entités assujetties sont tenues d'informer l'AIF dans un délai de 30 jours des mesures prises par elles suite à une décision de gel. Cela couvre :
- b) toute information disponible sur la relation d'affaires, les services ou les transactions, ainsi que tout renseignement concernant les personnes désignées ou les personnes dont il apparaît, sur la base des indications reçues, que leur désignation est en cours.
285. L'AIF prépare à l'intention des institutions financières et d'autres entités pertinentes des directives sur leurs obligations de prendre des mesures en cas d'ordre de gel.
286. La Secrétairerie d'État est chargée de proposer aux « autorités internationales » compétentes la désignation de personnes supplémentaires et le retrait des listes de personnes désignées [article 24(3)(c) et (d)]. Il convient de noter que l'article 24(4) prévoit : « Le tribunal reçoit et examine les demandes d'exemption des mesures de gel des fonds et d'autres actifs déposées par les personnes habilitées à le faire, notamment afin de protéger les droits des tiers de bonne foi » [voir aussi article 27(6)].
287. Comme on l'a vu au regard de la R.3, le système juridique du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican contient aussi des dispositions générales autorisant la saisie et la confiscation d'actifs dans d'autres cas. Les rédacteurs du chapitre IV de la Loi n° CXXVII ont veillé à laisser intactes ces procédures. Cela, il est important de le noter, est explicitement reconnu dans le libellé même de l'article 25(6).
288. Comme cela a été noté dans le cadre de l'analyse de la R.3, le système légal du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican prévoit plusieurs mesures pour protéger les intérêts des tiers de bonne foi affectés par l'application de mesures de confiscation. Les autorités ont indiqué

Le même jour, l'AIF a émis une ordonnance donnant effet à cette liste en la transmettant à toutes les personnes et entités assujetties.

aux évaluateurs qu'une réglementation spécifique traitant de cette question conformément au chapitre IV de la Loi LAB/CFT est en cours d'élaboration.³⁶

289. Enfin, on rappellera ici qu'aux termes de la loi de janvier 2012, l'AIF est chargée du contrôle de l'application des obligations mises en place dans le domaine de la prévention du financement du terrorisme. L'article 42 crée un système de sanctions administratives pécuniaires visant, entre autres, les violations des articles 26 et 27 du chapitre IV.

Éléments complémentaires

290. Comme on l'a vu, le système de mesures de prévention du financement du terrorisme et de gel des fonds et des actifs prévu au chapitre IV de la Loi LAB/CFT demande encore à être perfectionné et appliqué en pratique. A la date de rédaction de ce rapport, on ignore dans quelle mesure le dispositif final tiendra compte des éléments couverts aux critères III.14 et III.15.

Recommandation 32 (données sur les mesures de gel de fonds liés au terrorisme)

291. Aucune mesure de désignation n'a encore été prise pour mettre en œuvre les résolutions pertinentes du Conseil de Sécurité de l'ONU et, en pratique, le système général de justice pénale n'a recouru à ce jour à aucune mesure de confiscation d'actifs liés au terrorisme et à aucune mesure provisoire.

Efficacité et efficience

292. N'ayant pas encore été pleinement appliqué en pratique, le système envisagé au chapitre IV de la loi de janvier 2012 doit donc ipso facto être considéré, pour le moment, comme inefficace. Étant donné l'absence de toute application des dispositions pénales générales examinées en relation avec la R.3, les évaluateurs ne peuvent non plus conclure à l'efficacité de ces dispositions dans ce contexte.

2.4.2 Recommandations et commentaires

293. Les dispositions législatives détaillées incluses au chapitre IV de la loi de janvier 2012 fournissent au Saint-Siège/État de la Cité du Vatican une base légale nettement améliorée pour donner pleine force et plein effet au gel de fonds et d'autres actifs, conformément aux résolutions pertinentes du Conseil de Sécurité de l'ONU adoptées au titre du chapitre VII de la Charte de l'ONU. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne la procédure de retrait des listes établie par la Résolution 1267 (1999) et les résolutions subséquentes. Bien que ne tenant pas pleinement compte des différences d'approche en matière de désignation découlant de la Résolution 1373 (2001), la formulation utilisée à l'article 24 semble offrir une base légale permettant au Saint-Siège/État de la Cité du Vatican de donner effet aux « désignations » de l'UE et d'autres organes « internationaux », ainsi qu'à celles de pays tiers. Néanmoins, les évaluateurs recommandent de mettre ce point hors de doute à la première opportunité. Il convient en outre de noter à ce propos que, si le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican doit s'appuyer sur les listes de l'Union européenne, des procédures devront être mises en place afin de couvrir les personnes et entités appartenant à l'UE, qui, en tant que telles, ne sont pas soumises à désignation par l'Union européenne.

294. Au terme de la période d'évaluation, certaines initiatives d'appoint, notamment l'émission de directives appropriées à l'intention des entités assujetties, n'étaient pas encore terminées. Leur achèvement devrait donc constituer une priorité³⁷.

³⁶ Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont informé ensuite les évaluateurs au cours de la pré-réunion que l'AIF a adopté le 3 avril 2012 une ordonnance sur cette question.

³⁷ Au moment de la pré-réunion, les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont indiqué que l'AIF a émis ces directives le 3 avril 2012.

295. Enfin, bien que le chapitre IV traite de manière limitée du retrait des listes, des exemptions et de questions similaires, il faudrait faire plus en ce domaine pour créer un système plus détaillé et potentiellement plus efficace. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne l'autorisation d'accès aux fonds nécessaires pour les dépenses de base ou pour certaines dépenses inhabituelles, conformément à la Résolution 1452 (2002) du Conseil de Sécurité.

2.4.3 Application de la Recommandation Spéciale RS.III

	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
RS.III	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Aucune désignation au titre des Résolutions 1267 et 1373 du Conseil de Sécurité pendant la période d'évaluation. • Les systèmes de communication pour les désignations n'ont pas été testés pendant la période d'évaluation. • Absence de directives pour les entités assujetties. • Pas de couverture détaillée des procédures de retrait des listes et des procédures d'exemption. • Absence de procédures portées à la connaissance du public pour le dégel en temps opportun des fonds ou d'autres actifs de personnes affectées par inadvertance par des mesures de gel. • Pas de procédures pour autoriser l'accès à des fonds gelés au titre de la Résolution 1267 du Conseil de Sécurité lorsqu'il est établi qu'ils sont nécessaires pour couvrir les dépenses de base. • En raison de l'adoption récente de la Loi LAB/CFT, il n'est pas possible de se prononcer sur l'efficacité de sa mise en œuvre.

Autorités

2.5 La Cellule de renseignements financiers et ses fonctions (R.26)

2.5.1 Description et analyse

Recommandation 26

296. La Cellule de renseignements financiers du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican est l'AIF (*Autorità di Informazione Finanziaria*), qui est opérationnelle depuis le 1^{er} avril 2011. L'AIF a été créée par Sa Sainteté Benoît XVI dans une lettre apostolique du 30 décembre 2010 sous forme d'un *motu proprio* sur la prévention et la lutte contre les activités illégales dans le domaine financier et monétaire (voir annexe III) donnant effet à la Loi n° CXXVII du 30 décembre 2010 sur la prévention et la lutte contre le blanchiment des produits d'activités criminelles et le financement du terrorisme (première version de la Loi LAB/CFT), qui a été remplacée par le Décret n° CLIX le 25 janvier 2012. Le *motu proprio* qualifie l'AIF d'institution publique du Saint-Siège, dotée de la personnalité juridique canonique et de la personnalité civile selon le droit du Vatican. Les compétences de l'AIF en matière de LAB/CFT s'étendent à tous les dicastères de la Curie romaine et à toutes les organisations et organes dépendant du Saint-Siège qui mènent des activités (financières) énumérées à l'article 2 de la Loi LAB/CFT.

297. Outre ses fonctions essentielles de CRF en ce qui concerne le traitement des déclarations d'opération suspecte (DOS), l'AIF a un rôle important de réglementation et de surveillance, qui est défini à l'article 2 *septies* 2 a), b) et c) de la Loi LAB/CFT révisée.

298. L'AIF est un organe administratif autonome, dont les fonctions et les responsabilités sont régies par la Loi LAB/CFT révisée (en particulier les articles 2 *septies* et 36 *bis*), et ses statuts

(article 2) (voir annexe VI) approuvés par le *motu proprio* du 30 décembre 2010. En sus de ses fonctions règlementaires et de surveillance, l'AIF exerce les fonctions essentielles de réception et d'analyse de l'information qu'elle reçoit sous forme de déclarations d'opération suspecte et de diffusion des résultats de ses analyses, à savoir :

- réception : toutes les entités assujetties sont soumises à l'obligation de déclarer promptement leurs soupçons sur les transactions (*transazione*)³⁸ susceptibles d'être liées au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme (articles 2 *septies* 3.a et 34.1 de la Loi LAB/CFT révisée) ;
- analyse : l'AIF traite les DOS reçues, essentiellement en réalisant une analyse financière et en utilisant les pouvoirs lui permettant de recueillir l'information pertinente pour déterminer si chaque DOS est suffisamment fondée et se rapporte à une activité de BC/FT (articles 2 *septies* 3.b et 36 *bis* 1 a et b) ;
- diffusion : lorsqu'elle juge qu'il existe suffisamment d'éléments indiquant une activité de BC/FT, l'AIF communique ces « faits » au Promoteur de justice, qui décide ensuite de l'opportunité d'engager une enquête policière (articles 2 *septies* 3.c et 36 *bis* 1.d).

299. L'AIF adopte une attitude large quant aux facteurs devant déclencher l'intervention et l'analyse de la CRF, comme prévu aux articles 2 *septies* et 36 *bis* de la Loi LAB/CFT révisée. Dans la version italienne des deux dispositions, le processus commence avec les *segnalazioni*, terme traduit ici par « déclarations d'opération suspecte » (DOS). Cependant, les statistiques montrent que l'AIF a appliqué ses pouvoirs d'analyse et d'enquête dans 12 cas, alors que seule une DOS lui a été transmise.³⁹ L'AIF place en fait les requêtes étrangères et d'autres sources d'information sur le même plan que les DOS.

300. Le 14 novembre 2011, l'AIF a émis le Règlement n° 5 (voir annexe XXI) pour mettre en œuvre l'article 34.3 de la première version de la Loi LAB/CFT. Ce règlement précise de façon détaillée l'organisation des DOS et les modalités de déclaration à l'aide d'un formulaire type qui peut être envoyé par télécopie ou par courriel. L'accent est mis sur la promptitude de la déclaration et sur l'exhaustivité des données d'identification et autres informations pertinentes communiquées. Il est actuellement envisagé de créer un système de déclaration en ligne.

301. La déclaration doit inclure les éléments suivants :

- a) données d'identification (la personne déclarante demeure anonyme) ;
- b) informations sur les opérations, les personnes et entités concernées, leurs relations d'affaires et les liens existant entre elles ;
- c) description des opérations et exposition des motifs de soupçon ;
- d) documents joints.

302. L'AIF dispose de pouvoirs étendus pour recueillir des données supplémentaires à l'appui de son travail d'analyse. La Loi LAB/CFT révisée permet à l'AIF d'accéder en temps opportun aux « informations financières, administratives et d'enquête nécessaires » (article 2 *septies* 3.d) et d'obtenir des « informations complémentaires des personnes ou entités assujetties ayant effectué la déclaration » (article 36 *bis* 1. b).⁴⁰ La seule condition générale est que l'AIF demande cette information dans le but de remplir ses fonctions de LAB/CFT.

³⁸ Terme traduit de façon incorrecte par « opérations » dans l'intitulé de la version anglaise de l'article 34.

³⁹ Au moment de la deuxième visite sur place de MONEYVAL, l'AIF avait reçu en tout deux DOS, huit requêtes étrangères et environ 3 000 déclarations sur des transactions en espèces.

⁴⁰ Le texte italien («... ai soggetti che hanno effettuato la segnalazione ») avait été traduit de façon incorrecte en anglais par « from the reporting parties ».

303. Les pouvoirs d'enquête de la CRF sont définis en termes très généraux et l'autorité de l'AIF s'étend donc à tous les secteurs pertinents. Néanmoins, par rapport au texte antérieur, la nouvelle loi soulève certains points qui demandent à être éclaircis ou même corrigés.
304. Tout d'abord, l'absence de délimitation claire de ces pouvoirs pourrait amener à en contester la portée. Même si « informations d'enquête » désigne généralement les données recueillies par l'autorité d'enquête (c'est-à-dire la gendarmerie), il est regrettable que l'expression d'« informations judiciaires » utilisée dans l'ancien texte de loi ait été abandonnée.⁴¹ En outre, on voit mal ce que recouvrent exactement les notions d'informations « financières » et « administratives » et, plus précisément, à quelles bases de données l'AIF peut avoir accès ou de quelles entités l'AIF peut requérir des informations complémentaires. Dans l'ancien article 33.3, l'interprétation de la notion d'informations administratives pouvait au moins s'appuyer sur la mention spécifique des « organes de l'État ».
305. Selon les autorités de l'État de la Cité du Vatican, l'emploi délibéré de formulations très générales vise à permettre à l'AIF de déterminer la gamme d'informations complémentaires requise dans chaque cas particulier en fonction de ses besoins d'analyse. Concrètement, l'AIF peut requérir les informations suivantes :
- les informations financières détenues par toutes les personnes ou entités assujetties à la Loi LAB/CFT et tous les dicastères, institutions et organes pertinents de la Curie romaine (par exemple, l'APSA, la Préfecture pour les affaires économiques et le Conseil pontifical Cor Unum). D'après les autorités, cela inclurait également les informations détenues par toutes les personnes morales et entités juridiques (y compris les fondations) dépendant du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. Cette dernière assertion, cependant, se fonde sur une interprétation excessivement large de l'article 2 *septies*, §3, d ;
 - les informations administratives détenues par tous les dicastères, institutions et organes de la Curie romaine (par exemple, la Préfecture pour les affaires économiques et le Conseil pontifical Cor Unum) ;
 - les informations d'enquête détenues par la gendarmerie dans ses bases de données. Cette catégorie inclurait aussi les informations détenues par les autorités judiciaires, notamment les documents d'enquête, les dossiers des affaires pénales, les commissions rogatoires, etc.
306. Une différence regrettable apparaît cependant entre les versions ancienne et nouvelle de la loi en ce qui concerne l'accès de l'AIF aux informations complémentaires détenues par les personnes et entités déclarantes. Alors que l'ancien article 33.3 ne laissait aucun doute sur le fait que l'aptitude à obtenir des informations complémentaires s'appliquait aussi à d'« autres sujets », c'est-à-dire à toutes les entités soumises à l'obligation de déclaration, ce pouvoir est maintenant limité aux personnes ou entités assujetties ayant effectué la DOS (« *soggetti che hanno effettuato la segnalazione* », article 36 *bis* 1.b). Cela diffère, semble-t-il, de l'article 2 *septies* 3 d), qui accorde à l'AIF le pouvoir général de recueillir des informations financières et qui, d'après les autorités, lui permet d'accéder aux informations détenues par toutes les entités soumises à l'obligation de déclaration.⁴²
307. L'AIF peut en outre décider de suspendre une opération suspecte pendant cinq jours ouvrables maximum lorsqu'elle a des raisons de penser qu'une transaction pourrait être liée au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme, à condition que cette mesure de gel ne mette pas en danger les enquêtes en cours. Le Promoteur de justice (PdJ) doit être informé immédiatement de cette décision (article 2 *septies* 3.h de la Loi LAB/CFT révisée).
308. Lorsque, à l'issue de l'analyse de déclarations, l'AIF considère disposer d'éléments suffisants, elle doit communiquer au PdJ les informations pouvant conduire à une présomption de BC ou de

⁴¹ La formulation de l'ancienne disposition a été jugée trop générique.

⁴² L'AIF a confirmé aux évaluateurs avoir utilisé ses pouvoirs au titre de la Loi LAB/CFT révisée pour requérir des informations d'entités autres que celle ayant effectué la déclaration.

FT (article 2 *septies* 3.d de la Loi LAB/CFT révisée). Il ressort de la teneur de cette disposition que ce pouvoir de décision n'est pas un pouvoir discrétionnaire ; par conséquent, l'AIF est tenue de notifier le PdJ dès qu'elle juge que des informations donnent effectivement lieu à des soupçons de BC/FT. En outre, compte tenu de la portée limitée de l'infraction de BC, il s'ensuit que, pour établir sa compétence, l'AIF doit identifier l'infraction principale probable comme une infraction grave au titre de l'article 3 de la Loi LAB/CFT révisée et de l'article 421 *bis* du Code pénal. Le PdJ informe l'AIF lorsqu'il décide de ne pas donner suite à la communication de l'AIF (article 36 *bis* 2 de la Loi LAB/CFT révisée). Une fois que l'affaire a été transmise au PdJ, le rôle d'analyse de l'AIF cesse ; cependant, son expertise financière peut être utilisée sous forme consultative pour soutenir l'enquête et les poursuites.

309. Dans le système de prévention LAB/CFT du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, une grande attention est accordée à l'autonomie de l'AIF dans ses fonctions opérationnelles de CRF. Ce principe est explicitement affirmé à l'article 2 *septies* 1 de la Loi LAB/CFT révisée et à l'article 2§2 des statuts de l'AIF. L'indépendance opérationnelle est renforcée par le fait que l'AIF est une entité juridique distincte qui n'est liée à aucun dicastère ou administration. Les ressources financières (900 000 € en 2012) et humaines dont elle dispose devraient être suffisantes et lui éviter la dépendance à l'égard de soutiens extérieurs pour pouvoir fonctionner. Les autorités de l'État de la Cité du Vatican ne pensent pas que le fait que le Président de l'AIF soit aussi membre de la commission des cardiaux, qui supervise les activités de l'IOR, puisse être source de conflit d'intérêts. Rien n'indique en effet que cette double appartenance a des incidences sur l'indépendance opérationnelle de l'AIF. D'un autre côté, l'AIF s'est vue retirer le pouvoir de conclure elle-même des mémorandums d'accord avec ses homologues, même si l'ensemble du processus est toujours initié et géré par l'AIF (article 2 *septies* §7 de la Loi LAB/CFT révisée).
310. Les articles 2 *septies* 5 et 37 de la Loi LAB/CFT révisée prévoient que l'ensemble des données et documents détenus par l'AIF sont couverts par des normes de confidentialité et de sécurité. En outre, l'article 7 des statuts de l'AIF impose le « secret le plus absolu » aux organes de l'AIF et à son personnel au regard de toutes les questions (« quelque sujet que ce soit ») concernant l'Autorité et ses relations avec des tierces parties (§1). Ces dispositions, qui sont assez rigoureuses, prévoient une exception pour les échanges d'information dans le cadre de la coopération internationale ou avec les autorités judiciaires. Dans la pratique, l'accès à la base de données de l'AIF est restreint à son seul personnel. Les déclarations sont actuellement conservées dans un coffre-fort, en attendant la création d'un système informatique sécurisé permettant la transmission directe des déclarations sous forme électronique.
311. La diffusion des informations détenues par l'AIF, en particulier les rapports établis sur la base des DOS, est règlementée à la fois en ce qui concerne les destinataires (PdJ et homologues étrangers) et la protection de la confidentialité et de la sécurité des données (article 37. 2 et article 41 de la Loi LAB/CFT révisée). Les liens opérationnels et les normes de confidentialité applicables entre l'AIF, le PdJ et la gendarmerie peuvent être développés et précisés au moyen de mémorandums d'accord (article 37.3).
312. L'AIF, outre qu'elle doit fournir des rapports sur les typologies et les tendances et publier régulièrement des statistiques non confidentielles et des informations sur ses activités (article 2 *septies* 4a et b de la Loi LAB/CFT révisée), devra remettre chaque année avant le 31 mars un rapport d'activités au Secrétaire d'État (article 2 *septies* 8).
313. L'AIF envisage sérieusement d'adhérer au Groupe Egmont et a déjà pris des mesures en vue d'initier la procédure d'adhésion.
314. Les principes et modalités de la coopération mutuelle et de l'échange d'information entre l'AIF et ses homologues étrangères (CRF) sont définis dans des mémorandums d'accord. La

coopération est régie dans tous les cas par les principes du Groupe Egmont relatif à l'échange d'information (libre échange, consentement préalable, confidentialité et réciprocité)⁴³.

Recommandation 30 (CRF)

315. L'AIF se compose d'un Cardinal Président, d'un Conseil d'administration de quatre personnes (présidé par le Cardinal Président), du Directeur de l'AIF et de son personnel. Le Souverain Pontife nomme le Président pour une durée de cinq ans (renouvelable) ; il nomme également les membres du Conseil d'administration, qui sont responsables de et supervisent l'organisation et le fonctionnement de l'AIF (articles 4 et 5 des statuts de l'AIF).
316. Le Directeur de l'AIF est nommé par le Président, sous réserve de l'approbation du Secrétaire d'État, pour une durée de trois ans (renouvelable). Il est responsable des aspects opérationnels de la cellule (article 6 des statuts de l'AIF). Son personnel est aussi recruté par le Président et compte en tout sept personnes (dont trois employés temporaires). Le système informatique de l'AIF est en cours de développement sur la base d'une application logicielle des banques italiennes (OASI) et permettra les déclarations en ligne.
317. Le budget de l'AIF est établi par le Directeur et approuvé par le Conseil d'administration. Il est ensuite soumis à la Préfecture pour les affaires économiques du Saint-Siège, conformément à l'article 178 de la constitution apostolique *Pastor Bonus*. En 2011, le budget opérationnel de l'AIF s'élevait à 600 000 €. Ce montant a été porté à 900 000 € en 2012. D'une manière générale, les ressources financières, techniques et humaines semblent actuellement adéquates. Le système sort progressivement de sa phase de développement et devient peu à peu pleinement opérationnel. Compte tenu de l'importante charge de travail liée aux fonctions supplémentaires qui ont été confiées à l'AIF, il reste à voir si ces ressources permettront à l'AIF de remplir ses tâches de façon efficace lorsque le système de prévention générera un plus grand nombre de déclarations.
318. Les membres du Conseil d'administration doivent avoir montré leur fiabilité, leur compétence et leurs aptitudes professionnelles (article 5 §1 des statuts de l'AIF). Au moment des visites sur place de MONEYVAL, tous les membres du Conseil d'administration disposaient d'une expérience et d'une expertise d'un haut niveau dans le domaine juridique (droit canonique), financier/économique, universitaire et/ou judiciaire.
319. Les compétences professionnelles requises du Directeur opérationnel de l'AIF sont également d'un haut niveau, à la fois du point de vue des qualifications et des capacités. L'article 6.1 des statuts exige que le Directeur dispose de qualifications adéquates, qu'il ait fait la preuve de compétences et d'aptitudes professionnelles dans le domaine juridique-financier et informatique et qu'il soit familiarisé avec le contexte institutionnel de l'Autorité. Le Directeur actuel a travaillé précédemment aux échelons supérieurs de la CRF italienne. L'article 6.3 des statuts exige également que le personnel de l'AIF soit doté des compétences professionnelles nécessaires dans le domaine juridique, financier ou technique (TI) pour assurer le bon fonctionnement de la cellule.
320. Le personnel de l'AIF a participé aux activités de formation LAB/CFT suivantes en 2011 et au début 2012 (en jours de formation par personne) :
- colloques et séminaires : 6 jours⁴⁴ ;

⁴³ Les autorités ont indiqué par la suite avoir signé un mémorandum d'accord avec une CRF. Elles ont pris contact avec onze autres CRF et reçu l'assentiment formel de deux d'entre elles.

⁴⁴ « *La nuova funzione antiriciclaggio e il responsabile antiriciclaggio* », organisé par l'AIRA (Associazione Italiana Responsabili Antiriciclaggio), 3 mai 2011.

« *Aspetti giuridici del contrasto del riciclaggio finanziario : problematiche applicative e prospettive di riforma normativa* » : au cours de ce séminaire a été créé l'*Osservatorio Permanente Antiriciclaggio*, 14 novembre 2011, Université de Roma tre.

« *Antiriciclaggio e Charity Crime nel terzo settore* », organisé par l'*Associazione Ricerca Governance Impresa Sociale* (ARGIS) et *Alta Scuola Impresa e Società* (ALTIS), 25 janvier 2012, à l'*Università Cattolica del Sacro Cuore*.

- questions internationales : 8 jours⁴⁵ ;
- TI : 20 jours.⁴⁶

Recommandation 32 (CRF)

321. Les autorités ont fourni les statistiques suivantes sur les activités de l'AIF en 2011 :

- nombre de demandes d'information envoyées à d'autres CRF en 2011 : 1 ;
- nombre de demandes d'information envoyées à des personnes ou entités assujetties (article 2 de la Loi LAB/CFT) en 2011 : 7 ;
- nombre de demandes d'information reçues d'autres CRF en 2011 : 7 ;
- nombre d'affaires ouvertes : 12.⁴⁷

322. On notera que, sur les 12 affaires ouvertes en 2011, une seule a été déclenchée par une DOS. Le nombre assez élevé de demandes d'information reçues d'homologues étrangers (7) est aussi notable. D'une manière générale, ces chiffres indiquent un niveau élevé d'activité opérationnelle, qui est conforme à la phase initiale d'une CRF fonctionnant dans une juridiction où le secteur financier est peu important.

Efficacité et efficience

323. L'AIF occupe clairement une position clé indépendante dans le système LAB/CFT, comme le souhaitait le législateur. L'efficacité de l'ensemble du système dépendra en grande partie du niveau d'efficience et de performance de la CRF en tant que soutien des organes de répression et source d'information spécialisée. Avec l'introduction de la Loi LAB/CFT révisée par le Décret n° CLIX, l'AIF demeure solidement installée au centre du système de prévention et est légalement dotée de toute une gamme de pouvoirs qui devraient lui permettre de remplir ses fonctions de façon adéquate.

324. Néanmoins, par rapport à la Loi n° CXXVII, le statut et les capacités légales de l'AIF ont été affaiblies :

- l'AIF ne joue plus un rôle consultatif (article 34.2 de l'ancienne version de la Loi LAB/CFT) ;
- le pouvoir de requérir des informations complémentaires ne couvre plus les informations judiciaires (article 33.2 de l'ancienne version) ;
- plus grave, il semble que l'AIF ne peut requérir des informations complémentaires que de l'entité qui a effectué la déclaration (article 33.3 de l'ancienne version - article 36 *bis* 1.b de la nouvelle version) ;
- bien que le cas ne soit pas unique, l'AIF ne dispose plus du pouvoir de conclure de façon autonome des accords avec ses homologues étrangers (articles 2 *septies* 7 et 41 de la nouvelle version).

325. A l'exception du nouvel article 36 *bis* 1.b, ces changements demeurent dans les limites des normes internationales. Néanmoins, les évaluateurs sont d'avis qu'en pratique, ces changements

⁴⁵ MONEYVAL training seminar for mutual evaluation assessors on the revised GAFI 40 + 9 Recommendations and the 2004 AML/CFT Methodology, 25-29 juillet 2011, Strasbourg, France.

^{10th} Experts' MONEYVAL Meeting on Money Laundering and Terrorist Financing Typologies (sur les thèmes suivants : blanchiment de capitaux liés aux échanges commerciaux dans les économies où les règlements en espèces sont très fréquents, report des transactions financières et surveillance des comptes bancaires), 31 octobre-2 novembre 2011, Tel-Aviv (Israël).

⁴⁶ Deux membres de l'AIF ont suivi chacun dix journées de formation spécifique organisées par la société OASI dans la Cité-Etat du Vatican.

⁴⁷ Voir note 20.

pourraient avoir un impact négatif sur l'efficacité de l'AIF en tant que pivot du système LAB/CFT. Cependant, la Loi LAB/CFT amendée n'ayant été adoptée que le 25 janvier 2012, il n'est pas possible aux évaluateurs de se prononcer sur l'efficacité de son application.

326. Il est vrai que la mise en œuvre du cadre légal est un processus en cours mais il importerait de remédier à certains défauts et incertitudes afin de renforcer l'efficacité de la CRF :

- on ne voit toujours pas clairement jusqu'où s'étend le pouvoir de l'AIF d'obtenir des données administratives et financières, en particulier dans le cas des fondations. Logiquement, l'AIF devrait disposer de l'accès direct aux informations détenues par tous les dicastères mais la question demeure ouverte de savoir si son pouvoir s'étend aussi aux fondations situées à l'intérieur du Saint-Siège et/ou dépendant de lui. Les fondations jouant un rôle important dans le financement des activités de l'État de la Cité du Vatican et des œuvres sociales et religieuses du Saint-Siège et devant donc, en tant que telles, être au-dessus de tout soupçon, l'AIF devrait disposer par principe, et aussi pour des raisons d'efficacité, de l'accès indiscutable à toutes les informations pertinentes détenues par ces fondations.
- A la question de l'étendue du pouvoir de la CRF s'ajoute également celle de savoir où commence exactement sa « juridiction ». Selon la loi, les *segnalazioni* (déclarations ou DOS) constituent le point de départ de toute activité opérationnelle de la CRF mais, en réalité, l'AIF se considère légalement compétente pour traiter les requêtes étrangères et d'autres sources d'information. La coopération mutuelle avec les homologues étrangers est en effet prévue à l'article 41 de la Loi LAB/CFT mais, d'un point de vue légal, cette disposition n'habilite pas explicitement l'AIF à mener une enquête pour le compte d'un homologue étranger. On ne trouve pas non plus dans la loi de base juridique formelle pour d'autres éléments aptes à déclencher la fonction d'analyse de la CRF. Pour éviter par avance toute contestation légale sur ce point, il suffirait de placer explicitement les requêtes des homologues étrangers et d'autres sources (à préciser) sur le même plan qu'une DOS dans la législation, ou d'introduire formellement la possibilité pour l'AIF d'agir de sa propre initiative.
- L'article 36 *bis* 1.b restreint indûment le pouvoir de l'AIF d'obtenir des informations supplémentaires d'entités déclarantes autres que l'entité à l'origine d'une DOS. Cela n'est pas seulement contraire aux normes mais soulève aussi des questions en termes d'efficacité.
- Le pouvoir de gel accordé à l'AIF représente un outil puissant et efficace pour recouvrer des actifs criminels ; néanmoins, il bénéficierait à être précisé. L'article 2 *septies* §3 h semble limiter ce pouvoir à l'interruption d'opérations suspectes particulières, et il n'est pas non plus spécifié dans quel délai l'AIF doit réagir à une DOS. Pour améliorer l'efficacité, la mesure de gel devrait pouvoir s'appliquer aux comptes en général. D'autre part, l'obligation de transmettre immédiatement l'affaire au Promoteur de justice exclut la possibilité d'imposer une mesure de gel pour donner à l'AIF plus de temps pour mener ou approfondir son analyse afin de déterminer s'il existe ou non des éléments suffisants.

2.5.2 Recommandations et commentaires

Recommandation 26

327. Parmi les dossiers traités par l'AIF, un seul⁴⁸ a été initié par une DOS pendant la période de référence ; les autres ont été initiés par d'autres sources d'information comme des requêtes étrangères. Aucun dossier n'a encore été transmis au Promoteur de justice. Toute évaluation de l'efficacité serait évidemment prématurée à ce stade mais ces données laissent à penser que, dans la majorité des cas, l'ouverture d'un dossier sera déclenchée par une source extérieure et non par une DOS du système de prévention mis en place par le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. Il serait donc important de développer le système LAB/CFT du Saint-Siège/État de la Cité du

⁴⁸ Voir note 20.

Vatican dans le sens d'une plus grande autonomie, afin d'éviter de laisser l'initiative aux sources extérieures et d'empêcher que la CRF ne devienne excessivement dépendante de l'apport étranger.

328. Dans cette phase initiale, il conviendrait de remédier aux défauts et aux incertitudes du cadre légal, qui est fondamentalement sain, de la manière suivante :

- en étendant explicitement les pouvoirs d'enquête de l'AIF de façon à couvrir les informations détenues par toutes les entités soumises à l'obligation de déclaration ;
- en précisant à quelles sources d'information supplémentaires l'AIF peut avoir accès et en y incluant explicitement les fondations situées à l'intérieur du Saint-Siège et/ou dépendant de lui ;
- en spécifiant les facteurs, outre la réception d'une DOS, aptes à déclencher l'exercice des pouvoirs de l'AIF et son intervention ;
- en renforçant l'autonomie de l'AIF en lui restituant son pouvoir de conclure des accords de coopération mutuelle avec des homologues étrangers ;
- dans un but d'efficacité, en étendant les pouvoirs de gel de l'AIF aux comptes eux-mêmes et en réexaminant l'obligation de transmettre immédiatement l'affaire au Promoteur de justice en cas de suspension d'une transaction.

Recommandation 30

329. L'AIF dispose actuellement de ressources suffisantes et d'un personnel spécialisé intègre ayant un niveau d'expérience adéquat pour traiter un volume plus important de déclarations et d'informations d'autres sources.

Recommandation 32

330. Les statistiques de l'AIF paraissent adéquates.

2.5.3 Application de la Recommandation 26

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation
R.26	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Le pouvoir d'obtenir des informations supplémentaires ne semble pas s'étendre à toutes les entités soumises à l'obligation de déclaration. • Efficacité : <ul style="list-style-type: none"> • pas d'accès aux informations détenues par les fondations du Saint-Siège ; • en raison de l'adoption récente de la Loi LAB/CFT, il n'est pas possible d'évaluer l'efficacité de sa mise en œuvre.

2.6 Organes de répression et de poursuite et autres autorités compétentes - cadre pour l'enquête et la poursuite des infractions, et cadre pour la confiscation et le gel (R.27 et 28)

331. Le pouvoir judiciaire au Saint-Siège/État de la Cité du Vatican est exercé par les tribunaux, à savoir le juge unique, le tribunal, la cour d'appel et la cour de cassation (Loi n° CXIX approuvant le système judiciaire du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, voir annexe XVI). Les organes d'application de la loi du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican comprennent le procureur général (appelé « Promoteur de justice »), qui est nommé par le Pape, et le corps de gendarmerie, dont les fonctions essentielles en tant qu'unique force de police de l'État de la Cité du Vatican sont : le

maintien de l'ordre public et l'enquête sur les infractions. La garde suisse a le statut d'une force militaire et ne participe à aucune activité d'application de la loi.

2.6.1 Description et analyse

Recommandation 27

332. Du fait principalement de la taille réduite des organes d'application de la loi, aucune autorité n'est spécifiquement ou exclusivement spécialisée dans la poursuite et l'enquête des affaires de BC ou FT.
333. Promoteur de la justice : aux termes de l'article 15 de la Loi fondamentale du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican (voir annexe X), le pouvoir judiciaire est exercé au nom du Souverain Pontife par les organes de la structure judiciaire de l'État, dont fait partie le Promoteur de justice. Celui-ci est notamment responsable de la poursuite des infractions, qui incluent le BC et le FT. Il reçoit les rapports de l'AIF sur les cas probables de BC ou de FT et décide d'engager des poursuites ou de confier le dossier à la gendarmerie pour une enquête complémentaire, qui est menée sous son autorité. En cas de besoin, en particulier lorsque des pouvoirs spéciaux sont requis pour conduire une enquête, le juge unique peut remplir les fonctions de juge d'instruction.
334. Le Promoteur de justice n'a reçu à ce jour aucun dossier de l'AIF et aucune poursuite pour BC ou FT n'a encore été engagée. Le Promoteur de justice, cependant, est informé des conditions légales requises pour le succès des poursuites en ces domaines, notamment en ce qui concerne la preuve de l'infraction principale.
335. Aux termes de l'article 16 de la Loi fondamentale, le Souverain Pontife peut reporter l'enquête et la décision dans une affaire (*istanza*) particulière. Ce pouvoir inclut la possibilité de rendre une décision fondée sur l'équité et excluant toute voie de recours sur le fond (*gravamen*). Cela est jugé cohérent avec les pouvoirs (législatifs, exécutifs et judiciaires) du Souverain Pontife en tant que souverain de l'État de la Cité du Vatican. D'autre part, l'article 15 de la Loi fondamentale prévoit que le pouvoir judiciaire est ordinairement exercé au nom du Souverain Pontife par les organes constitués conformément au système juridique de l'État. Les magistrats (procureurs) du Vatican sont donc investis de ce pouvoir ordinaire délégué. Cela veut dire que les juges sont nommés par le Souverain Pontife mais qu'ils décident et formulent les sentences en toute indépendance, dans le seul respect du droit canon et des lois adoptées par le législateur de l'État de la Cité du Vatican.
336. Gendarmerie : à l'exception de l'article 13.3 de la Loi n° CCCXXXIV sur le gouvernement du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, les règles et dispositions régissant l'organisation, les fonctions et les pouvoirs de la gendarmerie n'apparaissent dans aucun texte de loi du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican mais découlent de règlements internes comme le Règlement du corps de gendarmerie (voir annexe XXXIII), du Code de procédure pénale (italien) applicable (arrestation, enquête, perquisition et mise sous séquestre) et de dispositions spécifiques de diverses lois et réglementations. Le corps de gendarmerie remplit des fonctions de police, notamment la conduite des enquêtes frontalières, criminelles et fiscales, le maintien de la sécurité et de l'ordre public et la prévention et la répression des infractions. Il exécute des tâches de police judiciaire lorsqu'il enquête sur des infractions pénales sous l'autorité du Promoteur de justice. Bien que l'article 2 *octies* §1 de la Loi LAB/CFT révisée confie maintenant spécifiquement à la gendarmerie la réalisation des enquêtes sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, le corps de gendarmerie ne dispose pas d'une section financière spécialisée et s'appuierait donc sans doute sur les apports de l'AIF pour enquêter sur le BC/FT. Cependant, les autorités ne voient aucune difficulté à créer, si nécessaire, une section spéciale pour traiter des activités financières criminelles. À ce jour, la gendarmerie n'a encore participé à aucune enquête intérieure sur le BC/FT.

337. Étant donné la situation géographique de l'État de la Cité du Vatican, les contacts avec la police italienne sont évidemment très fréquents et ont lieu en fait sur une base quotidienne, principalement sous forme d'échange de renseignement et d'aide au maintien de l'ordre public. L'article 2 *octies* §3 de la Loi LAB/CFT révisée prévoit maintenant la possibilité pour la gendarmerie de signer des accords avec ses homologues étrangers, sous réserve d'un *nihil obstat* du Secrétaire d'État. La gendarmerie examine actuellement l'opportunité de conclure un mémorandum d'accord avec la police italienne.
338. Les autorités judiciaires du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont la possibilité de renoncer à leur juridiction et de transmettre une affaire aux autorités italiennes (voir articles 3 et 22 du Traité du Latran) ou à d'autres autorités étrangères, ce que les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican pourraient envisager lorsqu'aucun intérêt particulier de l'État n'est en jeu (par exemple, lorsqu'aucun citoyen du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican n'est impliqué). Les relations et la liaison avec les services de police italiens ne sont pas organisées de manière formelle mais s'effectuent de manière ponctuelle.
339. Il n'existe pas de texte de loi prévoyant explicitement la possibilité de reporter une arrestation ou une saisie pour ne pas nuire à l'efficacité d'une enquête (*licet*), mais il n'existe pas non plus de disposition l'interdisant (*non licet*). Le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican n'a pas formellement envisagé de prévoir cette possibilité de façon explicite dans la législation. Une telle décision opérationnelle relève des prérogatives et pouvoirs normaux du Promoteur de justice ou du juge d'instruction sous la responsabilité et l'autorité duquel l'enquête est conduite ; aucune mesure législative ou autre n'est donc nécessaire à cette fin.

Éléments complémentaires

340. L'utilisation de techniques d'enquête spéciales comme les opérations sous couverture, les écoutes téléphoniques et l'infiltration n'est pas explicitement prévue dans la législation de l'État de la Cité du Vatican, exception faite de la possibilité d'intercepter des communications téléphoniques (article 170 du Code de procédure pénale). Néanmoins, d'après les autorités, d'autres techniques peuvent être appliquées sur instruction ou approbation du magistrat chargé de l'enquête.

Recommandation 28

341. Les procédures régissant l'action des forces de répression en ce domaine découlent du Code de procédure pénal italien (CPP) de 1913 dont certains amendements ultérieurs ont été intégrés dans le droit du Vatican. Les autorités judiciaires peuvent ordonner la production de documents, ainsi que des perquisitions et des saisies. La gendarmerie (dans le cadre de ses fonctions d'enquête) peut décider la fouille de personnes et la perquisition de locaux sous la Direction et l'autorité du Promoteur de justice (procureur général). L'article 233 du CPP prévoit : « S'il existe des éléments suffisants indiquant qu'une personne dissimule des biens visés par un ordre d'immobilisation, ou que ces biens se trouvent en un certain lieu, ou qu'il serait possible de procéder à l'arrestation de l'accusé ou d'une personne en fuite visée par un mandat d'arrestation, le juge de l'instruction préliminaire peut ordonner la fouille de cette personne ou la perquisition de ce lieu avec l'aide d'officiers ou d'agents de la police chargée de l'enquête et, si nécessaire, des forces de sécurité. Dans les cas urgents, il est possible de déléguer la procédure à un policier enquêteur en respectant les règles ci-dessous ». Aux termes de l'article 234 du CPP, « la perquisition d'une maison ou de locaux adjacents ne peut commencer avant le lever du jour, ni avoir lieu après le coucher du soleil. Néanmoins, dans les cas urgents, le juge peut délivrer une ordonnance permettant de commencer une perquisition pendant la nuit ».
342. Le terme « fonds » est défini à l'article 1.11 de la Loi LAB/CFT révisée comme suit : « actifs de quelque type que ce soit, matériels ou immatériels, meubles ou immeubles, ainsi que documents ou instruments légaux de n'importe quelle forme, y compris électronique ou

numérique, attestant d'un titre ou d'un intérêt au regard de ces actifs » et sert également à la définition de « biens » (« *beni* » en italien).

343. Par conséquent, les perquisitions doivent être autorisées par les autorités judiciaires, sauf en cas de flagrant délit et dans les cas urgents où la gendarmerie peut procéder de son propre chef sans avoir besoin d'une autorisation préalable.
344. L'accès à l'information financière détenue par les institutions financières, y compris les données recueillies dans le cadre du DVC et d'autres informations couvertes par le secret bancaire, peut être obtenu sur intervention des autorités judiciaires (sur ordre du juge unique). Aux termes de l'article 166 du CPP, « les enquêteurs de la police doivent saisir tout bien ou objet ayant été utilisé pour commettre une infraction, résultant de cette infraction ou pouvant servir à établir les faits ». La seule restriction s'imposant aux enquêteurs de la police porte sur les documents sous scellés car, aux termes de l'article 170, « pendant la période de mise sous séquestre, les enquêteurs de la police ne peuvent ouvrir les lettres sous scellés, ainsi que d'autres lettres, classeurs, paquets, lettres de crédit, télégrammes ou documents, et doivent les remettre intacts à l'autorité judiciaire ». Cette disposition se rapporte uniquement à la période de mise sous séquestre où les documents sous scellés ne peuvent être ouverts que par un juge.
345. La législation ne mentionne pas spécifiquement la possibilité de saisir des données informatiques. Les seules dispositions pertinentes relevées par les évaluateurs à ce sujet se trouvent dans le CPP (datant de 1913) à l'article 166, qui pourrait être utilisé indirectement pour justifier une telle saisie par la police et les autorités judiciaires puisqu'il prévoit la saisie de toute chose « pouvant servir à établir les faits », et à l'article 162, qui oblige la police à « enquêter sur les infractions et à recueillir des éléments de preuve ». D'autre part, l'article 32 de la Loi LAB/CFT révisée prévoit que les institutions financières et d'autres entités assujetties sont tenues de conserver « les documents, données et informations recueillis lors de l'application des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle, afin de permettre aux autorités judiciaires de reconstituer les relations d'affaires, services et transactions en cas de procédure pénale. La première version de la Loi LAB/CFT (article 40) incluait une disposition stipulant que « toutes les informations et données détenues, en raison de leur activité, par les entités désignées à l'article 2, ainsi que leurs dirigeants, employés, consultants ou collaborateurs, quelle que soit la relation existant entre eux, sont protégées par le secret, exception faite de la Cellule de renseignements financiers et de l'autorité judiciaire dans ses fonctions d'enquête et de poursuite lorsque, s'agissant de cette dernière, l'information requise est nécessaire à des fins d'enquête ou de poursuite d'infractions passibles d'une sanction pénale » ; cependant, dans la loi amendée, le même article ne prévoit la levée du secret au bénéfice de ces autorités qu'à l'égard des informations détenues par les autorités compétentes. Dans le même temps a été introduit un nouvel article 37 *bis*, qui prévoit au paragraphe 2 : « le secret financier ne doit pas constituer un obstacle aux activités et demandes d'information des autorités compétentes en vue de la prévention et de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ». L'article 37.6 mentionne aussi maintenant la possibilité de mettre sous séquestre des pièces ou des documents, en permettant indirectement la saisie de données informatiques.
346. Le non-respect des obligations décrites au paragraphe précédent peut donner lieu à l'imposition de sanctions par l'AIF : d'un montant de 10 000 € à 250 000 € pour les personnes physiques et de 10 000 € à 1 000 000 € pour les entités juridiques (article 42.1 de la Loi LAB/CFT révisée).
347. La gendarmerie est habilitée à saisir des avoirs. Une telle saisie peut être ordonnée au cours d'une enquête judiciaire et demeure effective jusqu'à la fin de la procédure pénale. L'article 612 du CPP prévoit que « les biens ou objets qui sont des produits de l'infraction ou lui sont liés de quelque façon sont placés sous séquestre aussi longtemps que la procédure le requiert ». En cas de nécessité ou d'urgence, la gendarmerie peut saisir le *corpus delicti*, ainsi que toute autre pièce ou objet pertinent. La saisie doit être notifiée par écrit aux autorités judiciaires dans un délai de 48 heures.

Pouvoir de recueillir les dépositions de témoins

348. Les dépositions dans le cadre d'une enquête sont recueillies par les autorités judiciaires. Les déclarations et témoignages devant le juge d'instruction peuvent être utilisés à la fois au cours de l'enquête et de la procédure judiciaire. Dans les cas de flagrant délit et dans les cas urgents, ils peuvent être recueillis par les enquêteurs de la police, qui peuvent aussi se charger du contre-interrogatoire des témoins (article 169 du CPP). L'utilisation des déclarations et témoignages devant le juge d'instruction est réglementée à l'article 245 du CPP. Tous les actes effectués pendant la phase préliminaire peuvent être pris en compte dans le verdict final. La présentation de faux témoignages ou de témoignages motivés par l'hostilité devant une autorité judiciaire est passible d'une peine d'emprisonnement de un à trente mois ; si elle a lieu au préjudice d'un accusé ou pendant un procès pénal, la peine prévue est de un à dix ans (et peut être portée jusqu'à vingt ans en cas de circonstances aggravantes) (article 214 du CP).

Recommandation 30 (organes d'application de la loi et de poursuite)

349. Deux promoteurs de la justice exercent des fonctions civiles et pénales auprès des tribunaux du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. Ils exercent ces fonctions en toute indépendance. Pendant l'année judiciaire 2010, ils ont conduit au total 200 procédures pénales, dont une procédure d'entraide judiciaire. Bien qu'assez lourde, leur charge de travail semble possible à gérer. Comme indiqué précédemment, ils n'ont pas encore eu à traiter d'affaire de BC/FT.

350. La gendarmerie fait partie de l'administration du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. Elle compte 137 membres (15 commissaires, 68 inspecteurs et 49 gendarmes, les dirigeants du corps non compris). Le commandant de la gendarmerie dirige l'ensemble de la Direction de la sécurité et de la protection civile qui, outre le personnel de police susmentionné, comprend le service technique et de lutte contre l'incendie.

351. Le budget du corps de gendarmerie prévoit 197 postes, ce qui signifie que 60 sont vacants. Cela représente, bien entendu, une restriction en termes de ressources humaines mais ne semble pas gêner le fonctionnement normal du service. La gendarmerie mène ses enquêtes sous l'autorité du Promoteur de justice ou du juge unique (instruction), qui peut donner des directives aux enquêteurs. Le tableau ci-dessous montre le nombre d'enquêtes menées au cours des dernières années (aucune ne portait sur le BC ou FT).

Statistiques sur les enquêtes pénales menées par la section de police criminelle du corps de gendarmerie

Année	Nombre d'enquêtes
2008	38
2009	58
2010	66
2011	92

352. Aux termes des articles 7 et 13 de la Loi n° CXIX approuvant le système judiciaire de l'État de la Cité du Vatican, le Promoteur de justice est un juriste italien nommé par le Pape. Il doit répondre à des critères exigeant d'intégrité (caractère irréprochable), ainsi que d'expertise et d'expérience dans le domaine juridique.

353. Le personnel de la gendarmerie doit aussi remplir certaines normes morales et professionnelles. Le règlement de la Direction de la sécurité et de la protection civile définit la procédure de recrutement et de nomination des membres du corps de gendarmerie. Certaines

conditions spécifiques s'appliquent en sus des critères normaux prévus par le règlement général du personnel du Gouvernement de l'État de la Cité du Vatican, notamment des épreuves de concours spécifiques.

354. Les promoteurs de la justice en exercice n'ont pas reçu de formation spécifique au traitement des affaires de BC ou FT et devraient donc en fait s'appuyer sur leur expérience et leurs compétences juridiques étendues.

355. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont indiqué que les membres de la gendarmerie sont sélectionnés, recrutés et formés sur la base de normes professionnelles et critères pertinents (y compris des critères moraux et religieux). Outre la formation générale à l'application de la loi reçue par tous les membres de la gendarmerie, certains d'entre eux ont suivi des formations spécialisées (voir liste ci-dessous) à la lutte contre la criminalité financière et le terrorisme avec leurs collègues italiens des *carabinieri* et d'autres organes. Cependant, au vu des informations fournies, il ne semble pas que le personnel de la gendarmerie reçoive une formation suffisante aux enquêtes financières. Le niveau de compétence du personnel chargé de l'application de la loi au regard des questions de BC et de FT devrait manifestement être renforcé.

Activités de formation suivies par le personnel du corps de gendarmerie

- Enseignement professionnel pour officiers organisé par l'*Arma dei Carabinieri* d'Italie : depuis 2007, tous les ans, trois membres du corps de gendarmerie suivent cet enseignement qui dure une année universitaire (d'octobre à juin) et porte sur divers thèmes spécialisés concernant la sécurité publique et l'application générale du droit international par la police.
- Cours de formation à l'intention du personnel des bureaux nationaux centraux d'INTERPOL, organisé à Lyon (France) au siège du secrétariat général d'INTERPOL, 11-13 mars 2009 : suivi par un officier et un autre membre du corps de gendarmerie.
- Cours organisé par le Collège européen de police (CEPOL) sur le trafic d'œuvres d'art volées, Rome, 15-18 juin 2010 : suivi par un membre du corps de gendarmerie.
- Cours organisé par le CEPOL sur le trafic d'œuvres d'art volées, Rome, 24-27 mai 2011 : suivi par un membre du corps de gendarmerie.
- Cours de formation à la coopération internationale avec INTERPOL et la police italienne sur le thème « Les sanctions du Conseil de Sécurité de l'ONU et leur mise en œuvre au niveau national et international », Rome, 5-9 mars 2012 : suivi par un membre du corps de gendarmerie.
- Cours de formation de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) sur les billets de banque en euro, organisé par l'Office italien de lutte contre la fausse monnaie, Rome, 24-26 novembre 2009 : suivi par deux membres du corps de gendarmerie.
- Séminaire sur le délit de contrefaçon, Ostie (Rome), 16-20 novembre 2009 : suivi par un membre du corps de gendarmerie.

Éléments complémentaires

356. Aucune formation spéciale ni programme éducatif particulier n'a été organisé à l'intention des autorités judiciaires au sujet des infractions de BC et FT et des mesures de saisie, de gel et de confiscation.⁴⁹

⁴⁹ Depuis la deuxième visite sur place de MONEYVAL, un enquêteur de la gendarmerie dont les fonctions officielles incluent la lutte contre le blanchiment de capitaux a participé au séminaire sur le blanchiment d'argent organisé par la section italienne du CEPOL à Rome du 17 au 20 avril 2012.

Efficacité et efficience

357. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi n° CXXVII le 1^{er} avril 2011, les organes judiciaires et d'application de la loi n'ont pas encore eu à traiter de questions touchant au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme, que ce soit sous la forme de communications de l'AIF ou sous une autre forme, mais ils ont confiance dans leur aptitude à traiter ce type d'affaires. Les synergies avec l'AIF se développent et cela devrait contribuer à l'amélioration des performances de l'ensemble du système. Bien que les éléments fondamentaux soient déjà en place, le système est encore par bien des aspects en cours de construction ; par conséquent, il est inutile de spéculer à ce stade sur l'efficacité de la mise en œuvre de la législation par les organes d'application de la loi.
358. Néanmoins, le risque existe, semble-t-il, de sous-estimer le défi qui se pose aux capacités d'application de la loi. Compte tenu des ressources humaines limitées, il pourrait être difficile de parvenir à un certain degré de spécialisation au niveau des instances judiciaires et de la police. Les statistiques de la gendarmerie ne font état d'aucune expérience dans le domaine des infractions financières graves (les vols mineurs et les tentatives d'entrée illégale dans l'État de la Cité du Vatican semblent être les infractions les plus fréquentes). Les pertes financières liées à la criminalité étaient officiellement de 5 200 € en 2011, 8 600 € en 2010 et 4 900 € en 2009. Les affaires de BC/FT présentent un défi spécifique, surtout du point de vue de la charge de la preuve, et requièrent un savoir-faire particulier, aussi bien des organes de répression que des autorités judiciaires, que permettent d'acquérir une formation ciblée et l'expérience concrète de ces affaires. Bien que la gendarmerie ait déjà participé à certaines activités de formation avec ses homologues italiens et européens, il est douteux que, dans l'état actuel des choses, elle dispose de ressources et d'une expertise suffisantes pour traiter les affaires complexes de BC/FT. Bien entendu, la possibilité existe toujours pour le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican de renoncer à sa juridiction et de transmettre l'affaire à ses homologues italiens ; néanmoins, il est impératif que les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican chargées de l'application de la loi acquièrent une efficience propre en ce domaine de façon à ne pas dépendre excessivement de la bonne volonté d'organes étrangers.
359. La disposition concernant l'établissement de mémorandums d'accord avec des organes « similaires » (article 2 *octies* 3 de la Loi LAB/CFT révisée) est difficile à comprendre car elle ne paraît pas pertinente dans le contexte actuel d'application de la loi avec les systèmes et pratiques de communication en place, par exemple dans le cadre d'INTERPOL. En outre, ces mémorandums d'accord requièrent l'approbation du Secrétaire d'État, ce qui peut apparaître comme une restriction indue de la discrétion opérationnelle de la gendarmerie. Les autorités de l'État de la Cité du Vatican affirment que cette disposition ne crée pas une obligation mais vise à normaliser les relations de coopération avec les organes homologues d'application de la loi sur les questions de LAB/CFT. Quoi qu'il en soit, les évaluateurs sont d'avis que cette disposition est redondante et peut être source de confusion.
360. Les statistiques montrent qu'aucune enquête financière n'a été menée, bien que certains délits qui auraient pu être considérés comme infractions principales ont été enregistrés. Il existe sans doute une tendance à transmettre les affaires aux autorités d'enquête italiennes au lieu d'initier des poursuites au Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. C'est pourquoi il importe que les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican acquièrent une expérience et développent une jurisprudence propres de la poursuite du blanchiment de capitaux en tant qu'infraction distincte et prennent les choses en main à cet égard, même lorsque le transfert de l'affaire aux autorités judiciaires italiennes apparaît comme l'approche la mieux adaptée.
361. Au vu de ce qui précède, les évaluateurs expriment des réserves sur l'efficacité et l'efficience du cadre d'enquête et de poursuite des infractions de BC, même si le risque d'infractions de BC graves sur le territoire du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, ou en relation avec les intérêts du Saint-Siège ou du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, apparaît faible. Les affaires simples de fraude et d'autres infractions donnent lieu à une enquête et à des poursuites et, lorsqu'une affaire

ne concerne pas le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, elle est transmise aux organes d'application de la loi italiens. Il est fortement recommandé que les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican commencent à jouer un rôle plus actif dans les enquêtes et les poursuites LAB/CFT. Jusqu'ici, le rôle de la gendarmerie s'est limité à examiner plusieurs déclarations d'espèces à la requête de l'AIF. Les évaluateurs pensent que le mémorandum d'accord en cours de préparation entre l'AIF et la gendarmerie permettra à cette dernière de jouer un rôle plus actif. L'absence d'expérience pratique ne permet pas de jauger les capacités de la gendarmerie en matière d'enquête sur les infractions de BC.

2.6.2 Recommandations et commentaires

362. Les compétences LAB/CFT des organes d'application de la loi et des autorités judiciaires devraient être renforcées, en particulier au moyen de la formation au contexte spécifique du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican et à l'utilisation des outils existants, des techniques d'enquête et des techniques informatiques. Les autorités devraient réfléchir à la possibilité de créer une commission conjointe regroupant tous les organes concernés par les questions LAB/CFT, afin de discuter et d'évaluer l'efficacité en la matière et de passer en revue le système LAB/CFT pour détecter et résoudre les insuffisances, et développer et mettre en œuvre la législation et des politiques, afin d'améliorer les résultats.

363. Au vu de ce qui précède, il est recommandé :

- d'intensifier la formation des organes d'application de la loi, en particulier dans le domaine des enquêtes financières, en tenant compte des effets attendus du système de déclaration introduit récemment ;
- d'assurer la participation des magistrats à cette formation en vue du développement de leur expertise propre, afin d'être en mesure de surmonter les difficultés juridiques intrinsèques que soulève la poursuite du BC/FT ;
- de développer les échanges et la coordination avec l'AIF pour permettre l'acquisition du savoir-faire nécessaire sur lequel repose l'efficacité du système.

364. Les statistiques montrent qu'aucune enquête financière n'a été menée, bien que certains délits qui auraient pu être considérés comme infractions principales ont été enregistrés. Il existe sans doute une tendance à transmettre les affaires aux autorités d'enquête italiennes au lieu d'initier des poursuites au Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. C'est pourquoi il importe que les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican acquièrent une expérience et développent une jurisprudence propres de la poursuite du blanchiment de capitaux en tant qu'infraction distincte et prennent plus fortement les choses en main à cet égard.

2.6.3 Application des Recommandations du GAFI

	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
R.27	LC	<ul style="list-style-type: none"> • L'efficacité n'est pas prouvée. • Manque d'expérience et de formation aux enquêtes financières (critère d'efficacité).
R.28	C	

2.7 Systèmes de déclaration et de communication d'informations aux frontières (RS.IX)

2.7.1 Description et analyse

Méthodes de contrôle des transports physiques de devises aux frontières

365. En adoptant la première version de la Loi LAB/CFT, les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont instauré un système de déclaration des espèces et des instruments négociables au porteur s'appliquant légalement à toutes les personnes physiques. Aux termes de l'article 39 de la Loi LAB/CFT révisée, toute personne entrant au Saint-Siège/État de la Cité du Vatican est tenue de déclarer les devises « d'un montant égal ou supérieur au seuil maximum préalablement fixé par la Commission pontificale de l'État de la Cité du Vatican, sur la base notamment des normes européennes en vigueur à cet égard ». La première version de la Loi LAB/CFT du 30 décembre 2010 prévoyait l'application directe du seuil établi dans la réglementation en vigueur de la Communauté européenne. Le Règlement n° 2 de l'AIF concernant le transport d'espèces et d'instruments financiers à l'entrée et à la sortie de l'État de la Cité du Vatican (voir annexe XVIII) fixe à un montant équivalent à 10 000 € le seuil à partir duquel les devises doivent être déclarées par écrit. Cependant, la loi amendée a introduit l'article 39 *bis* qui prévoit : « la Commission pontificale de l'État de la Cité du Vatican établit de façon préalable, au moyen d'un règlement, le seuil maximum applicable au montant des devises, sur la base notamment de la législation européenne en vigueur à cet égard ». Bien que l'article 1 de la même loi indique que « l'adoption de ce Décret est sans préjudice des dispositions incluses dans les règlements et directives émis par la Cellule de renseignements financiers avant le 25 janvier 2012, pour autant qu'ils sont compatibles avec lui », il pourrait exister un conflit à cet égard puisque la loi charge spécifiquement la Commission pontificale – et non l'AIF – de fixer le montant des devises.

366. Il convient de noter que l'article 1.10 de la Loi LAB/CFT révisée comprend une définition du terme « devises », qui est conforme aux exigences de la RS.IX :

- a) espèces (billets de banque et pièces en circulation comme moyen d'échange) ;
- b) instruments émis ou négociables au porteur, y compris les chèques-voyage, les chèques bancaires, les mandats et les billets à ordre endossables sans restriction, libellés au nom d'un bénéficiaire fictif, ou qui revêtent toute autre forme grâce à laquelle le titre de propriété est transféré en même temps que l'instrument lui-même ; ainsi que les instruments en blanc signés mais sur lesquels le nom du bénéficiaire a été omis.

367. La Loi LAB/CFT prévoit que les formulaires de déclaration remplis doivent être enregistrés et conservés pendant cinq ans par l'AIF. L'article 2.1 du Règlement n° 2 de l'AIF précise que les formulaires doivent être soumis aux bureaux du corps de gendarmerie où ils seront acceptés après identification de la personne déclarante au moyen d'un document valide. L'article 4 1 de ce même règlement exige que l'original de la déclaration soit envoyé dans un délai de 48 heures à l'AIF. Le règlement prévoit aussi la possibilité d'effectuer la déclaration au bureau d'une organisation ou d'un organe assujetti aux normes de la Loi LAB/CFT et menant des activités dans l'État de la Cité du Vatican, « où ladite transaction a eu lieu ». Les opérations sur devises couvrent également les transferts d'espèces et instruments similaires effectués par la poste, auquel cas la déclaration doit être effectuée au moment de la transaction aux bureaux de la Poste du Vatican ou, dans un délai de 48 heures après réception, aux bureaux du corps de gendarmerie. L'obligation d'effectuer une déclaration ne s'applique pas aux titres et instruments négociables émis avec indication du nom du bénéficiaire et du nom de la société et non transférables. L'obligation de déclaration s'applique aux transports de valeurs au moyen de véhicules de transport d'espèces. Par contre, elle ne s'étend pas aux effets sous container. L'obligation de déclaration s'applique uniquement aux personnes physiques. Les personnes morales sont assujetties à la réglementation douanière qui leur fait obligation de déclarer les marchandises aux fins des droits de douanes. Les autorités ont fourni les chiffres suivants sur le nombre total de déclarations reçues entre le 1^{er} avril 2011 et le 31 décembre 2011 : déclarations à l'entrée - 658, déclarations au départ de l'État - 1 896. Presque

toutes les déclarations ont été soumises à l'IOR (2 551 sur un total de 2 554) et aucune à la gendarmerie. Les statistiques fournies précisent aussi les montants et types de devises déclarés.

368. L'article 2.7 du Règlement n° 2 de l'AIF prévoit que l'obligation de déclaration n'est pas considérée comme satisfaite si les informations fournies sont inexactes ou incomplètes. Aux termes de la Loi LAB/CFT, l'AIF peut et est tenue d'effectuer des inspections pour contrôler le respect des obligations de déclaration et d'imposer une amende administrative en cas de manquement à ces normes.

369. Les membres du corps de gendarmerie peuvent contrôler et inspecter les bagages, ainsi que tout autre objet transporté par les personnes entrant ou sortant du territoire de l'État de la Cité du Vatican, sur une base sélective en cas de soupçons fondés. Il convient de noter qu'en vertu du Traité du Latran signé avec l'Italie en 1929, toutes les marchandises provenant de l'étranger en Direction de la Cité du Vatican ou, en dehors de celle-ci, d'institutions ou de bureaux du Saint-Siège seront toujours admises de tout point des frontières italiennes et de tout port de l'Italie à transiter par le territoire italien, avec totale exemption des taxes et droits douaniers (article 20). Par conséquent, les fonctions de douanes sont remplies uniquement par les autorités de la Cité du Vatican. Dans le cas du transport d'espèces, la situation est différente parce que des contrôles douaniers supplémentaires sont effectués aux points de contrôle de la frontière italienne, l'État de la Cité du Vatican ne disposant de points d'entrée qu'à partir du territoire italien. La gendarmerie a fourni des statistiques sur les contrôles de personnes et de marchandises effectués pendant les dernières années à l'entrée ou au départ de l'État (ces chiffres portent apparemment sur les contrôles douaniers normaux et non sur les contrôles liés au système de déclaration).

Année	2009	2010	2011
Personnes	600	628	628
Marchandises	957	968	968

370. Aucun de ces contrôles n'a conduit à une déclaration.

Demande d'information sur l'origine et l'utilisation des devises

371. La Loi LAB/CFT et le Règlement n° 2 de l'AIF (voir annexe XVIII) indiquent que la personne déclarante doit inclure dans la déclaration des renseignements sur elle-même, le propriétaire et le destinataire des montants concernés, ainsi que sur l'origine, l'itinéraire et l'utilisation prévue de ces montants. La loi prévoit à l'article 39.4 que « le corps de gendarmerie effectue des contrôles et des inspections pour assurer le respect des obligations énoncées au paragraphe 1, dans le cadre de ses compétences propres et dans les limites établies par la législation en vigueur ». Étant donné qu'aucune déclaration n'est soumise à la gendarmerie, il est douteux que cette disposition puisse être appliquée. D'autre part, le règlement prévoit qu'en cas de soupçon, les agents du corps de gendarmerie peuvent inspecter les bagages ou moyens de transport et ordonner la fouille d'une personne ; en cas d'infraction, ils doivent établir un rapport et informer l'AIF dans un délai de 48 heures. Ces mesures peuvent être contestées par la personne visée. Une déclaration fautive ou incomplète est considérée comme une infraction. La Loi LAB/CFT et le Règlement n° 2 de l'AIF mentionnent les soupçons de non-respect de l'obligation de déclaration mais non les soupçons de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Le formulaire de déclaration est très détaillé et contient des questions sur l'origine et l'utilisation prévue des devises. Les autorités ont communiqué à l'équipe d'évaluation non seulement le modèle de formulaire mais aussi des exemples de déclarations remplies.

Limitation des devises

372. L'article 5 du Règlement n° 2 de l'AIF prévoit qu'en cas de non-respect de l'obligation de déclarer les montants dépassant la limite (10 000 €), les autorités peuvent imposer une mesure administrative appelée « saisie administrative ». Cependant, cette mesure ne s'applique qu'à 40%

des montants et à un montant minimum de 10 000 €. La totalité du moment est saisie lorsque : l'objet concerné est indivisible, son propriétaire est inconnu ou la nature et le montant des valeurs ou son équivalent en Euros ne peuvent être établis immédiatement lors de l'exécution de la saisie. Cette disposition n'a pas encore été testée en pratique.

373. Le but d'une telle mesure est uniquement d'assurer l'application des amendes administratives décidées par l'AIF. L'article 5.6 du règlement prévoit que les valeurs doivent être restituées à leur détenteur dans tous les cas après paiement des droits de douane lorsque :

- a) la partie concernée démontre que le cas relève des dispositions de l'article 1.3 du règlement ;
- b) l'auteur de l'infraction est décédé ;
- c) un ordre de levée de la saisie a été émis ou la confiscation n'a pas été ordonnée ;
- d) les valeurs ne sont pas retenues en vue du paiement d'une sanction administrative.

En outre, l'article 5.8 du règlement prévoit que « la Cellule de renseignements financiers assure la restitution des valeurs saisies non retenues en vue du paiement de l'amende administrative aux parties concernées qui en font la demande dans un délai de 5 (cinq) jours à compter de la date de la saisie ». L'article 5.5 (c) mentionne uniquement la « levée de la saisie » ou la « confiscation ».

374. Quoi qu'il en soit, ni la loi, ni le règlement ne donnent explicitement aux organes d'application de la loi le pouvoir de bloquer ou de soumettre à des restrictions des devises ou des instruments négociables au porteur pour leur permettre de déterminer l'existence ou non de soupçons de BC ou de FT. La formulation utilisée dans la loi implique que les « soupçons » concernent uniquement le non-respect de l'obligation de déclaration ou les déclarations incomplètes ou inexactes. La loi mentionne le droit des autorités douanières (c'est-à-dire la gendarmerie) de fouiller les personnes et de soumettre un rapport à ce sujet au Promoteur de justice, mais cela concerne les cas de contrebande de marchandises et fait partie des compétences normales des douanes.

Rétention, le cas échéant, d'information sur les devises et de données d'identification par les autorités

375. Les données d'identification de la personne qui effectue la déclaration, l'identification du propriétaire ou du destinataire des valeurs concernées, leur montant, ainsi que des renseignements sur leur origine et leur destination, font partie des éléments à inscrire sur le formulaire de déclaration. Toutes les déclarations reçues sont transmises dans un délai de 48 heures à l'AIF. L'information est enregistrée et conservée pendant cinq ans. De plus, l'article 4 du règlement prévoit que la gendarmerie notifie l'AIF des infractions au système de déclaration. L'information recueillie à l'aide des formulaires de déclaration est conservée par les autorités compétentes dans les cas suivants : a) déclarations dépassant le seuil prescrit ; b) fausses déclarations. La législation ne dit rien des cas de soupçons de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme en relation avec le transport d'espèces.

Accès de la CRF à l'information

376. Il convient de noter que le formulaire de déclaration est établi par l'AIF. Comme indiqué précédemment, toutes les déclarations doivent être transmises à l'AIF et cette dernière est notifiée de toutes les infractions aux obligations de déclaration.

Coopération entre autorités douanières, services de l'immigration et autres autorités concernées

377. Les articles pertinents de la Loi LAB/CFT et des règlements de l'AIF ne contiennent pas d'autres dispositions particulières sur la coopération intérieure, notamment en ce qui concerne les transports d'espèces aux frontières, en sus de l'obligation faite à la gendarmerie de transmettre à l'AIF l'information recueillie à l'aide des formulaires de déclaration et de la notifier de toute action engagée par le Promoteur de justice. Les autorités ont indiqué qu'un mémorandum d'accord sur les questions LAB/CFT est en cours de préparation entre l'AIF et les autorités

chargées de l'application de la loi. On ne connaît pas encore d'exemple de communication des résultats d'une analyse financière au Promoteur de justice sur la base du système de déclaration.

Coopération internationale entre autorités compétentes en matière de transport physique de devises aux frontières

378. La Loi LAB/CFT révisée contient l'article 41 « Échange d'information au niveau international », qui mentionne uniquement la capacité de l'AIF à échanger des informations. Cet article, bien que stipulant que « le secret financier et toute restriction éventuelle des communications ne doit pas empêcher l'échange de renseignement au niveau international », restreint l'échange d'information de l'AIF aux « autorités analogues d'autres États, sous réserve de réciprocité et sur la base d'un mémorandum d'accord ». Les autorités ont indiqué que la gendarmerie peut coopérer avec les autorités douanières d'autres pays sur la base de règles générales. Aucun exemple n'a été fourni aux évaluateurs à ce sujet. La gendarmerie peut aussi échanger des informations via INTERPOL (une personne en est responsable). Il a aussi été indiqué que la gendarmerie peut échanger des informations avec la *Guardia di Finanza* de l'Italie au sujet de l'importation/exportation de marchandises ainsi que dans des cas particuliers. La possibilité de créer des groupes d'enquête et de conduite des opérations de recherche conjointes semble purement théorique.

Sanctions en cas de fausses déclarations/communication de fausses informations et sanctions en cas de transport physique de devises aux frontières à des fins de BC ou de FT

379. Comme indiqué plus haut, en vertu de l'article 42 de la Loi LAB/CFT révisée, l'AIF peut imposer des sanctions pécuniaires administratives en cas de non-respect de l'obligation de déclaration des espèces (information non fournie, incomplète ou inexacte). Les fausses déclarations, le non-respect de l'obligation de déclaration et la fourniture d'informations incomplètes ou inexactes sont des infractions administratives passibles d'une sanction administrative pouvant atteindre jusqu'à 40% de la somme concernée, au-dessus d'un montant équivalent à 10 000 €, la gamme des sanctions s'échelonnant de 10 000 € à 250 000 € maximum. Cette disposition n'a encore jamais été appliquée en pratique. L'article 6 du Règlement n° 2 de l'AIF prévoit une procédure spécifique de règlement volontaire, qui consiste dans le versement d'une somme d'au moins 200 € dans tous les cas et calculée comme suit : 5% si le montant excédant la limite de 10 000 € ne dépasse pas 15 000 € ; 20% dans tous les autres cas. Le règlement volontaire n'est pas permis lorsque le montant excédant la limite est supérieur à 250 000 € (ou si la personne concernée n'a pas cherché à bénéficier de cette possibilité pendant les 365 jours précédant la date de notification de l'évaluation). L'AIF ordonne la restitution de l'argent ou d'autres instruments dans les dix jours suivant la réception d'une preuve de règlement. Les évaluateurs en ont conclu que la procédure de règlement volontaire permet à une personne de payer immédiatement 5 ou 20% du montant dépassant le seuil en vigueur, avec un minimum de 200 €, ce qui ne constitue sans doute pas une sanction adéquate ou dissuasive. Les autorités n'ont pas fourni de statistiques détaillées sur les contrôles effectués par la gendarmerie ou l'AIF, les infractions détectées et les sanctions imposées.

380. Ces sanctions s'appliquent apparemment uniquement en cas de déclaration incomplète ou inexacte mais non en cas de soupçons de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

Confiscation de devises liées au BC/FT ou au titre des résolutions du Conseil de Sécurité de l'ONU

381. Aux termes de l'article 24 de la Loi LAB, « la Cellule de renseignements financiers peut ordonner de son propre chef, sans attendre et sans notification préalable, le gel de fonds et d'autres actifs détenus ou possédés, de façon exclusive ou conjointe, directement ou indirectement, par des personnes désignées par la Secrétairerie d'État » (notamment sur la base des résolutions pertinentes du Conseil de Sécurité des Nations Unies). Pratiquement toutes les déclarations d'espèces (en cas de transport transfrontière) étant effectuées à l'IOR, les critères de la RS.III semblent satisfaits.

Notification d'organes étrangers de transports inhabituels de pierres et métaux précieux

382. La responsabilité de la détection de tout transport inhabituel de pierres et métaux précieux incombe au corps de gendarmerie dans l'exercice ordinaire de ses fonctions. Le corps de gendarmerie comprend une unité de contrôle des frontières et de contrôle douanier, qui est chargée de ces fonctions aux frontières. Le corps de gendarmerie est en principe autorisé à échanger des informations avec des organes étrangers d'application de la loi et peut transmettre une affaire aux organes de répression italiens (cependant, dans ce cas particulier, un conflit de juridiction pourrait apparaître puisque, en vertu du Traité du Latran, les autorités italiennes ne peuvent exercer aucune fonction douanière à l'égard des marchandises entrant ou sortant de l'État de la Cité du Vatican). Dans la pratique, cette possibilité n'a jamais été utilisée. La loi ne traite pas explicitement des aspects concernant la détection de transports inhabituels d'or ou de pierres ou métaux précieux aux frontières (qui peuvent être considérés comme couverts par le terme de « marchandises »), qui ne sont pas non plus visés en tant que tels par une obligation de déclaration. Les autorités ont indiqué que, sans préjudice des dispositions concernant le transport d'espèces aux frontières, la gendarmerie pourrait, dans le cadre de ses activités ordinaires de contrôle douanier de l'importation et de l'exportation de marchandises, détecter le transport d'or ou de pierres et métaux précieux.

Sauvegardes en vue d'une utilisation adéquate de l'information

383. L'article 37 *bis* de la Loi LAB/CFT révisée prévoit que « tous les documents, informations et données détenus par les entités assujetties mentionnées à l'article 2, §1, leurs représentants légaux, administrateurs, Directeurs, employés, consultants ou collaborateurs pour quelque raison que ce soit, en vertu de l'exercice des activités décrites au même article 2, §1, sont protégés par le secret financier. Le secret financier ne doit pas constituer un obstacle aux activités et demandes d'information des autorités compétentes en vue de la prévention et de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ». S'agissant des autorités compétentes, l'article 40 de la même loi prévoit que « toutes les informations détenues par les autorités compétentes sont couvertes par le secret officiel, sous réserve des mesures prises par les autorités judiciaires en cas de procédure pénale ». Les autorités ont indiqué que cela est valide aussi pour les informations relatives aux transports transfrontières.

384. D'autre part, l'article 7 des statuts de l'AIF (voir annexe VI) indique :

1. Les personnes et entités mentionnées aux articles de ce chapitre sont tenues de maintenir le plus grand secret au regard de tout élément concernant l'Autorité et ses relations avec des tiers parties.
2. Le secret ne doit pas constituer une restriction à la mise en œuvre des obligations en matière de coopération internationale ou à l'égard des autorités judiciaires d'enquête et de poursuite, lorsque l'information demandée est nécessaire à une enquête ou à des poursuites concernant des infractions passibles de sanctions pénales.

Formation, collecte des données, application de la loi et programmes de ciblage

385. D'après l'information disponible, la gendarmerie ne semble pas avoir reçu une formation adéquate dans ce domaine particulier.

Approche supranationale : accès à l'information en temps opportun

386. Non applicable au Saint-Siège/État de la Cité du Vatican.

Éléments complémentaires

387. Les rapports sont conservés dans une base de données informatisée de l'AIF et de la gendarmerie.

Recommandation 30 (autorités douanières)

388. Les autorités ont indiqué avoir recruté un personnel qualifié pour les inspections de personnes et de moyens de transport dans le cadre des fonctions de contrôle douanier. Les normes

applicables à ces agents sont les mêmes que celles qui s'appliquent à l'ensemble du personnel de gendarmerie. Cependant, les informations sur la formation communiquées à l'équipe d'évaluation ne mentionnent aucune activité de formation aux questions de détection des transports illégaux de devises aux frontières.

Recommandation 32

389. Les statistiques tenues par les autorités sont adéquates.

Effacité et efficacité

390. Les normes de déclaration sont encore assez récentes et les autorités ont déjà introduit des amendements pour clarifier ces normes. La mise en place du système de déclaration, la transmission des déclarations remplies à l'AIF et le stockage subséquent des données ainsi recueillies permettent à l'AIF et à d'autres autorités compétentes de surveiller les mouvements d'espèces et d'autres instruments à l'intérieur et à l'extérieur de l'État de la Cité du Vatican. L'efficacité de la mise en œuvre de l'obligation de déclaration devrait néanmoins être renforcée, en particulier parce que la gendarmerie, avec ses fonctions douanières, semble en être tenue à l'écart. Cela pourrait aussi améliorer la capacité des autorités à échanger des informations sur les transports d'espèces aux frontières à cause des limitations de l'AIF où toute l'information est conservée. Spécifiquement, les autorités devraient examiner la manière dont la procédure de règlement volontaire affecte l'efficacité du système de sanctions.

2.7.2 Recommandations et commentaires

Recommandation Spéciale IX

391. Les autorités devraient faire le bilan de toutes les sanctions appliquées et déterminer si la procédure de règlement volontaire nuit à l'efficacité et à l'effet dissuasif des sanctions et, le cas échéant, réexaminer les sanctions prévues par la loi afin d'en assurer le caractère proportionné. Les autorités devraient réfléchir à la possibilité d'introduire à l'article 39 de la Loi LAB/CFT des dispositions plus claires sur les pouvoirs d'agir en cas de soupçons de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

392. Toutes les déclarations ayant jusqu'ici été transmises à l'IOR, au Gouvernorat ou à l'APSA, les autorités devraient réexaminer les dispositions existantes et trouver un meilleur moyen de faciliter la participation de la gendarmerie, avec ses pouvoirs d'application de la loi, au contrôle des devises. Le délai actuel dans le traitement des déclarations pourrait affecter l'efficacité du système.

Recommandation 30

393. Des formations détaillées à la détection des transporteurs d'espèces devraient être organisées régulièrement à l'intention de la gendarmerie.

2.7.3 Application de la Recommandation Spéciale IX

	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
RS.IX	PC	<ul style="list-style-type: none"> • L'obligation de déclaration ne couvre pas le transport de devises avec des marchandises sous container. • Doutes sur la capacité de la gendarmerie à bloquer des devises en cas de soupçons de BC/FT, puisque toutes les déclarations sont adressées aux institutions financières. • Capacité restreinte de l'AIF d'échanger des informations avec des

		<p>homologues sur les transports transfrontières.</p> <ul style="list-style-type: none">• La procédure de règlement volontaire réduit substantiellement le niveau des sanctions et pourrait nuire à leur effet dissuasif.• Les autorités pertinentes ne semblent pas avoir reçu une formation suffisante pour remplir leurs fonctions de façon efficace.
--	--	---

3 MESURES PREVENTIVES - INSTITUTIONS FINANCIÈRES

394. Aux termes de l'article 2 §1 alinéa a) de la Loi LAB/CFT révisée, toute personne physique ou morale menant à titre professionnel l'une des activités suivantes est tenue de respecter les normes de DVC, d'enregistrement et de conservation des documents, et de déclarer les transactions suspectes :
- i. acceptation de dépôts et d'autres fonds remboursables du public ;
 - ii. prêts ;
 - iii. crédit-bail ;
 - iv. transfert d'argent ou de valeurs ;
 - v. émission et gestion de moyens de paiement ;
 - vi. octroi de garanties et souscription d'engagements ;
 - vii. négociation sur les instruments du marché monétaire, le marché des changes et les instruments sur taux d'intérêt ;
 - viii. participation à l'émission de valeurs mobilières et prestation de services financiers connexes ;
 - ix. gestion individuelle et collective de patrimoine ;
 - x. conservation et administration de valeurs mobilières, en espèces ou sous d'autres formes ;
 - xi. toute autre forme d'investissement, d'administration ou de gestion d'argent, de fonds ou d'autres actifs ;
 - xii. souscription et placement d'assurance-vie et d'autres produits d'investissement en liaison avec une assurance ;
 - xiii. change manuel.
395. Par conséquent, la Loi LAB/CFT s'applique à toutes les activités et opérations menées par des institutions financières, telles que définies dans le glossaire de la Méthodologie du GAFI. Le tableau présenté plus haut dans la section 1.3 indique lesquelles des activités ou opérations susmentionnées sont menées en pratique par l'IOR et l'APSA sous une forme commerciale au nom de ou pour le compte d'un client. D'une manière générale, l'IOR est l'institution financière la plus pertinente aux fins de ce rapport d'évaluation.

Devoir de vigilance à l'égard de la clientèle et conservation des documents

3.1 Risques de blanchiment de capitaux / financement du terrorisme

396. L'État de la Cité du Vatican est, d'un point de vue géographique et démographique, le plus petit pays du monde et, par conséquent, la criminalité d'origine intérieure y est très faible. Cependant, la basilique Saint-Pierre et les musées du Vatican reçoivent chaque année plus de 18 millions de pèlerins et de touristes et il en résulte inévitablement un certain degré de petite criminalité. Il n'existe pas d'entreprises indépendantes à l'intérieur du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, où un système de monopole public est en place dans le secteur économique, financier et professionnel. Par conséquent, contrairement aux autres États évalués par le MONEYVAL, il n'existe pas d'économie de marché. Dans ce contexte, les autorités considèrent que les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme sont très faibles. Toutefois, aucune évaluation formelle des risques n'a encore été réalisée.
397. La Loi LAB/CFT, telle qu'amendée par le Décret n° CLIX du 25 janvier 2012, s'applique à toutes les activités et opérations menées par des institutions financières et des EPNFD, telles que définies dans le glossaire de la Méthodologie du GAFI. La Loi LAB/CFT révisée prévoit une approche du DVC fondée sur le risque. Elle exige l'application de mesures de DVC renforcées dans le cas des relations d'affaires n'impliquant pas la présence physique des parties (voir plus loin Recommandation 8), des relations de correspondant bancaire (voir plus loin Recommandation 7) et de l'établissement de relations avec des personnes politiquement exposées

(voir plus loin Recommandation 6). Le seul critère supplémentaire pour l'application de mesures de vigilance renforcées qui semble reposer sur une évaluation du risque local est celui concernant les opérations répétées de dépôt d'espèces ou de valeurs qui apparaît dans le Règlement n° 2 de l'AIF. Cependant, à cause d'une liste incomplète des catégories de risques, l'application de mesures de DVC renforcées ne s'applique apparemment qu'à un nombre très réduit de clients.

398. Les cas d'application de mesures de DVC simplifiées prévus par la Loi LAB/CFT sont définis en grande partie sur la base des éléments de sensibilité au risque envisagés dans la Troisième Directive LAB de l'UE et ne résultent pas d'une évaluation spécifique des risques et vulnérabilités auxquels est exposé le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. En l'absence de toute évaluation formelle des risques, il n'est pas possible de déterminer si d'autres risques potentiels sont pris en compte de façon adéquate. Les évaluateurs ont identifié certains facteurs qui pourraient aggraver la situation en matière de risque, notamment : le volume élevé de transactions en espèces et de virements électroniques (même si les évaluateurs sont bien conscients de l'importance des transactions en espèces pour le financement de la mission mondiale de l'Église), la portée mondiale des activités financières (y compris avec des pays qui n'appliquent pas suffisamment les Recommandations du GAFI) et le manque d'information sur les organisations à but non lucratif en activité au Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. Le diagnostic des évaluateurs correspond en grande partie à l'évaluation préliminaire des menaces réalisée par l'AIF. Cette évaluation préliminaire doit encore être complétée et formalisée.
399. En appliquant une approche fondée sur le risque à l'égard des mesures de vigilance simplifiée, la Loi LAB/CFT crée certaines exemptions systématiques des normes de DVC, c'est-à-dire non pas le recours à des mesures de DVC réduites ou simplifiées comme le prévoient les critères essentiels mais l'exemption de toute mesure de vigilance à l'égard de la clientèle sauf en cas de soupçons de BC ou de FT, ou lorsqu'il existe des raisons de penser que les données d'identification précédemment obtenues ne sont pas fiables et sont insuffisantes pour fournir l'information nécessaire. Les entités assujetties sont exemptées de l'application des normes de DVC en ce qui concerne les polices d'assurance, les régimes de retraite complémentaires, les systèmes de retraite obligatoires et systèmes similaires, les bénéficiaires effectifs de comptes groupés et les virements électroniques répondant à certaines conditions.
400. En outre, l'AIF peut autoriser les entités assujetties à ne pas appliquer les normes de DVC à certaines catégories particulières d'homologues et à certains types de relations, de services et de transactions à faible risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme (pour plus de précisions, voir plus loin critères essentiels 5.8). Les produits et services précités sont, ici encore, repris de la Troisième Directive LAB de l'UE. Les autorités n'ont pas précisé sur quelle base elles ont pris la décision d'autoriser des mesures de vigilance simplifiées dans ces cas. Il convient de souligner que la plupart des produits et services susmentionnés ne sont pas fournis par les entités assujetties à l'intérieur du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican et ne sont pas pertinents dans le contexte financier local.
401. Le besoin existe clairement d'une évaluation détaillée des risques afin de juger de façon adéquate la pertinence de l'approche actuelle à base de risque. La Secrétairerie d'État a indiqué que, sous l'effet du processus d'évaluation, elle a pris conscience de l'importance de réaliser une évaluation détaillée des risques aux fins de la mise en place d'un régime LAB/CFT complet. En conséquence, les évaluateurs ont été informés du lancement d'un processus en vue d'une telle évaluation. Ce processus impliquera de chercher activement à obtenir des recommandations de l'AIF et, plus généralement, de recueillir les informations nécessaires à l'achèvement de l'évaluation des risques, y compris les recommandations des évaluateurs à ce sujet. La Secrétairerie d'État a en outre tenu compte d'un avis initial de l'AIF indiquant les domaines à examiner où peuvent exister en général des insuffisances dans de nombreux pays, notamment : l'utilisation des transactions en espèces, la pertinence et l'accès à l'information des organisations à but non lucratif, la réception des dons et l'établissement de contrats externes.

3.2 Devoir de vigilance à l'égard de la clientèle, y compris les mesures renforcées ou réduites (R.5 à R.8)

3.2.1 Description et analyse

Recommandation 5

Comptes anonymes et comptes détenus sous des noms fictifs

402. Afin de protéger et promouvoir l'intégrité et la transparence des secteurs économiques, financiers et professionnels, l'article 1 *bis* a) de la Loi LAB/CFT révisée interdit l'ouverture ou le maintien de comptes bancaires, dépôts, comptes d'épargne ou relations similaires sous une forme anonyme ou cryptée, ou de comptes sous des noms fictifs.

403. Les représentants de l'IOR et de l'APSA ont assuré à l'équipe d'évaluation que tous les comptes sont ouverts et gérés sous le nom officiel de chaque client, en tenant compte des différences entre personnes physiques et entités juridiques. L'employé de l'IOR chargé des procédures d'ouverture de compte a confirmé que toutes les données d'identification DVC du client sont accessibles aux personnes impliquées dans les opérations pertinentes sous l'angle LAB (en particulier le personnel de première ligne et les personnes chargées du contrôle de conformité). De plus, les représentants de l'IOR ont souligné que les méthodes bancaires essentielles utilisées par l'IOR depuis 1996 ne permettent pas, d'un point de vue technique, l'utilisation de comptes anonymes ou cryptés.

404. Les représentants de l'IOR et de l'APSA ont déclaré ne disposer d'aucun élément pouvant indiquer l'utilisation de comptes anonymes, de comptes détenus sous des noms fictifs ou de comptes numérotés pendant la période précédant l'entrée en vigueur de la Loi LAB/CFT (voir aussi critère 5.18).

405. Des services de dépôt en garde ne sont fournis qu'à un très petit nombre de clients (moins d'une centaine) appartenant à certaines catégories particulières. Bien que cela ne soit pas expressément prévu par écrit, en pratique l'approbation du Directeur général est requise pour fournir de tels services. Les représentants de l'IOR ont assuré à l'équipe d'évaluation que tous les clients bénéficiant de services de dépôt en garde ont été soumis aux procédures de DVC standards, conformément à la Loi LAB/CFT, et que ces relations d'affaires ne sont pas menées de façon anonyme ou sous des noms fictifs.

Devoir de vigilance à l'égard de la clientèle

Moment où est requise l'application des mesures de vigilance

406. Depuis les amendements et compléments à la Loi LAB/CFT promulgués par le Décret n° CLIX du 25 janvier 2012, les institutions financières sont tenues, aux termes de l'article 28 de la Loi LAB/CFT révisée, d'appliquer des mesures de DVC :

- a) lors de l'établissement d'une relation d'affaires ;
- b) lorsqu'elles effectuent des opérations occasionnelles portant sur un montant égal ou supérieur à 15 000 €, que ce soit sous la forme d'une transaction unique ou d'une série de transactions liées entre elles ;
- c) lorsqu'elles transfèrent des fonds d'un montant égal ou supérieur à 1 000 € ;
- d) en cas de soupçons de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, indépendamment de toute dérogation, exemption ou seuil applicable ;
- e) en cas de doutes sur la véracité ou l'exactitude des données d'identification précédemment obtenues.

407. Avant les amendements et compléments à la Loi LAB/CFT promulgués par le Décret n° CLIX du 25 janvier 2012, la législation et la réglementation ne prévoyaient aucune obligation d'appliquer des mesures de DVC lors de l'exécution de transactions occasionnelles sous forme de virements électroniques dans les cas prévus par la Note interprétative à la RS.VII.

408. Aux termes de la définition incluse à l'article 1 §28 de la Loi LAB/CFT révisée, seules les transactions exécutées pendant une période de sept jours doivent être considérées comme des « transactions liées entre elles ». Cela n'est pas conforme aux normes, qui ne prévoient pas une telle limitation du temps écoulé entre les transactions. Ce délai étant inscrit dans la loi et donc publiquement connu, des criminels pourraient contourner les normes d'identification en tenant compte du seuil de 15 000 € et de ce délai entre les transactions financières.

Mesures d'identification et sources de vérification

409. En vertu de l'article 29 §3 de la Loi LAB/CFT révisée, les entités assujetties sont tenues d'« identifier le client, qu'il s'agisse d'une personne physique ou d'une personne morale, et de vérifier son identité sur la base, entre autres, de pièces, données et informations obtenues d'une source indépendante et fiable ». Les entités assujetties doivent obtenir du client les documents, données et informations nécessaires à l'application des normes de DVC. Cette information doit inclure le but de la relation d'affaires.

410. Des exemples de documents de source fiable et indépendante sont fournis au chapitre II, article 4, de la Directive n° 2 de l'AIF.⁵⁰ Les données obtenues à l'égard du client, des personnes autorisées⁵¹ et du bénéficiaire effectif doivent être vérifiées en examinant la documentation suivante :

- a) pièces d'identité en état de validité ;
- b) actes public, documents privés certifiés⁵², attestations reconnues de signature électronique ;
- c) déclarations de la mission diplomatique du Saint-Siège ;
- d) dossiers et listes des personnes autorisées, documents fondateurs, statuts, bilans ;
- e) sites internet des organisations et autorités publiques, y compris dans le cas d'États étrangers, à la condition que ces derniers aient mis en place un système équivalent (N.B. : d'après les autorités, l'expression « système équivalent » signifie un système LAB/CFT équivalent).

411. L'annexe aux procédures de DVC de l'IOR précise en détail la documentation standard à obtenir pour chaque catégorie de clients (voir extrait plus loin dans la section « Efficacité et efficience »). Par exemple, pour toutes les personnes physiques (cardinaux, évêques, nonces, clergé séculier, religieux, religieuses, employés du Saint-Siège, ambassadeurs au Saint-Siège, etc.), la vérification de l'identité du client doit être effectuée à l'aide d'un passeport, d'une carte d'identité, d'une carte d'identité diplomatique ou d'un permis de conduire.

412. Dans le cas des personnes morales (congrégations laïques et religieuses, fondations de droit canonique, causes de béatification, monastères, couvents, abbayes, etc.), les normes de documentation établies dans les procédures de DVC de l'IOR varient légèrement entre les différentes catégories de clients. Elles comprennent généralement les statuts (ou le Conseil d'administration d'une fondation), l'acte de nomination du représentant supérieur et légal et une

⁵⁰ Les règlements et directives de l'AIF sont considérés comme « autres moyens contraignants », comme indiqué plus loin dans la section 3.5 au regard de la RS.VII.

⁵¹ Selon les autorités, cela inclut le signataire autorisé du compte, ainsi que la personne qui effectue les opérations financières.

⁵² D'après les autorités, cette expression désigne des documents certifiés par un notaire.

preuve de l'enregistrement légal en Italie.⁵³ La personne physique qui contrôle ou détient *in fine* la personne morale doit être identifiée à l'aide d'une carte d'identité, d'une carte d'identité diplomatique, d'un permis de conduire ou d'un passeport. Dans le cas des délégations apostoliques et des nonciatures ou congrégations du Vatican, la vérification de l'identité du client peut aussi être effectuée au moyen de l'annuaire pontifical (*Annuario Pontificio*).⁵⁴

413. De plus, conformément aux procédures de l'IOR, toutes les personnes physiques et morales résidant en Italie doivent obtenir un numéro d'identification fiscale dans ce pays. Cela est exigé par l'autorité italienne compétente pour l'exécution de transactions dans la zone monétaire italienne.

Identification des personnes morales et des structures juridiques

414. Avant les amendements et compléments à la Loi LAB/CFT promulgués par le Décret n° CLIX du 25 janvier 2012, ni la loi ni la réglementation n'exigeaient de vérifier qu'une personne prétendant agir pour le compte d'un client est autorisée à le faire, d'obtenir les données d'identification de cette personne et de vérifier son identité. La loi et la réglementation n'exigeaient pas non plus de vérifier le statut légal des personnes morales et des entités juridiques, comme le requièrent les normes.

415. Cependant, l'article 29 *ter* de la Loi LAB/CFT révisée exige des entités assujetties qu'elles établissent si toute personne souhaitant représenter ou agir au nom et pour le compte d'une entité juridique est dûment autorisée à le faire. Les entités assujetties sont tenues de les identifier et de vérifier leur identité sur la base, entre autres, de documents, de données et d'informations obtenus à partir d'une source fiable et indépendante.

416. En outre, l'article 29 §3 de la Loi LAB/CFT révisée prévoit que les mesures de vigilance doivent inclure l'établissement du statut juridique, de la dénomination légale et de l'adresse officielle, ainsi que de l'identité, des personnes qui remplissent les fonctions de représentants légaux, d'administrateurs ou de Directeurs.

Identification du bénéficiaire effectif

417. Avant les amendements et compléments à la Loi LAB/CFT promulgués par le Décret n° CLIX du 25 janvier 2012, il n'existait (à cause de la formulation de la loi) pas d'obligation claire de prendre des mesures raisonnables pour vérifier l'identité du bénéficiaire effectif à l'aide d'informations ou de données pertinentes obtenues d'une source fiable, afin que l'institution financière sache effectivement quel est le bénéficiaire effectif.⁵⁵

418. Aux termes de l'article 29 *bis* de la Loi LAB/CFT révisée, les entités assujetties sont tenues de déterminer quel est le bénéficiaire effectif et de vérifier son identité, notamment sur la base de données, d'informations et de documents obtenus d'une source indépendante et fiable.

419. Le bénéficiaire effectif est défini à l'article 1 §15 de la Loi LAB/CFT révisée comme la personne physique (ou les personnes) pour le compte de laquelle un service ou une transaction est effectuée ou, dans le cas d'une société ou d'une entité juridique, la personne physique (ou les personnes) qui en est le propriétaire *in fine* ou qui la contrôle en dernier ressort, ou qui en est le

⁵³ L'enregistrement légal est considéré comme une source de vérification alternative ou complémentaire. Le statut de droit canonique demeure une source de vérification obligatoire. Les procédures ont été récemment modifiées afin de prendre en compte l'enregistrement légal dans d'autres pays que l'Italie.

⁵⁴ L'annuaire pontifical est l'annuaire officiel du Saint-Siège. Il contient la liste de tous les Papes jusqu'à ce jour et de tous les officiels des organes du Saint-Siège. Il présente aussi une liste complète, avec leurs coordonnées, des cardinaux de l'Eglise catholique dans le monde entier, des diocèses, des Directions de la Curie romaine, des missions diplomatiques du Saint-Siège à l'étranger, des ambassades accréditées auprès du Saint-Siège, des instituts religieux et de certaines institutions universitaires, ainsi que d'autres informations similaires. L'annuaire est régulièrement mis à jour tout au long de l'année.

⁵⁵ Voir l'ancien article 29 §1 alinéa b de la Loi LAB/CFT.

bénéficiaire conformément aux critères édictés dans l'annexe à la Loi LAB/CFT révisée (pour plus de détails, voir plus loin).

420. Étant donné que la définition de « bénéficiaire effectif » couvre les personnes pour le compte desquelles une transaction est exécutée, les évaluateurs sont d'avis que l'obligation faite aux institutions financières, conformément au critère essentiel 5.5.1, de déterminer si une personne agit pour le compte d'une autre personne, est mise en œuvre par l'article 29 *bis* de la Loi LAB/CFT. Cette disposition est complétée par la Directive n° 2 de l'AIF qui prévoit au chapitre 2, article III, qu'« au moment de l'identification, le client doit déclarer s'il établit la relation d'affaires pour le compte d'une autre partie ».
421. Dans le cas des sociétés et des entités juridiques, pour identifier le bénéficiaire effectif, les entités assujetties sont aussi tenues d'établir qui les possède ou les contrôle. Cette obligation n'existait pas avant les amendements et compléments à la Loi LAB/CFT promulgués par le Décret n° CLIX du 25 janvier 2012.
422. De plus, la Loi LAB/CFT révisée exige des entités assujetties qu'elles établissent et vérifient l'identité de la ou des personnes physiques qui possèdent ou contrôlent *in fine* ces entités juridiques, ou qui en sont les bénéficiaires au sens des critères édictés dans l'annexe à la loi. Ces critères sont largement repris de la Troisième Directive LAB de l'UE.
423. Aux termes de l'article 1 §2 de l'annexe à la Loi LAB/CFT révisée, le bénéficiaire effectif d'une société est défini comme suit :
- a) la ou les personnes physiques qui possèdent ou contrôlent *in fine* une société au moyen de la possession ou du contrôle direct ou indirect d'actions au porteur ou de droits de vote au sein de cette société ;
 - b) la ou les personnes physiques qui contrôlent de quelque autre façon la gestion d'une société.
424. Aux termes de l'article 1 §3 de l'annexe à la Loi LAB/CFT révisée, le bénéficiaire effectif d'une entité juridique⁵⁶ qui gère ou distribue des fonds est défini comme suit :
- a) si les bénéficiaires ont déjà été identifiés, la ou les personnes physiques qui sont les bénéficiaires du patrimoine de la personne morale ;
 - b) si les bénéficiaires n'ont pas encore été identifiés, la ou les personnes physiques dans l'intérêt premier desquelles a été créée la personne morale ;
 - c) la ou les personnes physiques qui contrôlent le patrimoine de la personne morale.
425. Dans l'annexe aux procédures de DVC, l'IOR précise les personnes qui doivent être considérées comme bénéficiaires effectifs au regard des différentes catégories de clients éligibles (personnes morales) :

Catégories d'entités	Bénéficiaire effectif
Fondations de droit canonique	Président, Directeur général, trésorier, membres du gouvernement si les statuts l'exigent
Causes de béatification	<i>Postulatore</i>
Ordres religieux et séculiers masculins et féminins	<u>Ordres religieux</u> : modérateur suprême ou supérieur dirigeant l'institut, la province ou la maison unique concernée (prieur, père supérieur ou mère supérieure) et son administrateur. <u>Ordres séculier</u> : grand maître et administrateur ou chef de la maison unique et son administrateur.
Monastères, couvents et abbayes	Supérieur dirigeant l'institut, la province ou la maison

⁵⁶ « Entité juridique » désigne ici toute personne morale, quelle qu'en soit la nature et les activités, y compris les fondations et les trusts, qui n'entre pas dans la définition d'une « autorité publique » (article 1 §3 de la Loi LAB/CFT).

	unique (prieur, père supérieur ou mère supérieure) et son administrateur.
Conférence des évêques, diocèses et bureaux de représentation	<u>Conférence des évêques</u> : Président, administrateur, conseil des affaires économiques. <u>Diocèses</u> : évêque, vicaire général, vicaires épiscopaux le cas échéant, administrateur.
Paroisses, églises et bureaux correspondants	Prêtre paroissial
Séminaires, collèges, diverses entités	Recteur, administrateur/trésorier

426. L'annexe aux procédures de DVC de l'IOR indique que l'identification du bénéficiaire effectif effectuée par l'IOR se limite à la ou aux personnes physiques qui contrôlent le patrimoine de la personne morale et n'inclut pas l'identification des bénéficiaires ou des personnes dans l'intérêt premier desquelles a été créée l'entité juridique. Les représentants de l'IOR ont souligné, cependant, que les bénéficiaires sont généralement mentionnés dans les statuts des différentes entités susmentionnées, qui font normalement partie de la documentation DVC.

Information sur l'objet et la nature de la relation d'affaires

427. Aux termes de l'article 29 §3 de la Loi LAB/CFT révisée, les entités assujetties doivent aussi obtenir de leurs clients des informations sur l'objet de la relation d'affaires.

428. En outre, aux termes de la Directive n° 2 de l'AIF, les entités assujetties sont tenues d'obtenir des informations sur la motivation et les buts du client lors de l'établissement d'une relation ou de l'exécution d'une opération, la relation entre le client et son mandataire et entre ce dernier et le bénéficiaire effectif de la relation ou de l'opération, les activités professionnelles et économiques du client et enfin les relations d'affaires du client en général.

Vigilance constante à l'égard de la relation d'affaires

429. Avant les amendements et compléments à la Loi LAB/CFT promulgués par le Décret n° CLIX du 25 janvier 2012, il n'existait pas d'obligation claire que la « surveillance continue » inclue le contrôle de chaque transaction.

430. Aux termes de l'article 28 §3 de la Loi LAB/CFT révisée, les obligations en matière de DVC s'appliquent tout au long de la relation d'affaires et incluent le contrôle des transactions menées pendant cette relation, notamment afin de vérifier que ces transactions sont compatibles avec la catégorie et le niveau de risque du client et ses activités. Il n'existe pas d'obligation explicite de vérifier, si nécessaire, que les transactions sont compatibles avec la connaissance que l'institution a de l'origine des fonds.

431. Aux termes de l'article 33 §6 de la Loi LAB/CFT révisée, les entités assujetties sont tenues de mettre en place des mesures de conservation des documents pour assurer que les données et informations relatives au client soient recueillies et mises à jour lors de l'application des normes d'identification et de vérification de l'identité du client, notamment en ce qui concerne les catégories de clients et les types de relations, services et transactions qui présentent un niveau de risque élevé.

Risque - application de mesures de vigilance renforcées à l'égard des clients à plus haut risque

432. Aux termes de l'article 31 §1 de la Loi LAB/CFT révisée, les entités assujetties sont tenues de renforcer les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle dans les situations qui, de par leur nature, impliquent un risque plus élevé de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, notamment :

- les relations qui n'impliquent pas la présence physique des parties (voir plus loin Recommandation 8) ;
- les relations de correspondant bancaire (voir plus loin Recommandation 7) ;
- les relations avec des personnes politiquement exposées (voir plus loin Recommandation 6).

433. Les mesures supplémentaires à prendre pour tenir compte du niveau de risque accru dans ces trois cas (relations indirectes, relations de correspondant bancaire et PPE) sont précisées dans la Loi LAB/CFT révisée (voir plus bas Recommandations 6, 7 et 8). En outre, l'article 31 §1 susmentionné de la Loi LAB/CFT révisée exige l'application générale de mesures supplémentaires dans les cas où existe un risque plus élevé de BC ou de FT. Cependant, le type de mesures supplémentaires à prendre par les entités assujetties en pareils cas n'est défini ni dans la loi, ni dans des directives particulières. Il est donc laissé à la discrétion des entités assujetties de décider quelles mesures supplémentaires sont à leur avis raisonnables et suffisantes pour tenir compte du niveau de risque plus élevé. D'autre part, le chapitre 4, article I, de la Directive n° 2 de l'AIF prévoit trois autres cas dans lesquels des mesures de vigilance renforcées doivent obligatoirement être appliquées.⁵⁷ Ces trois cas sont décrit au regard du critère essentiel 5.12.

Risque - application de mesures de DVC simplifiées/réduites dans certains cas

434. Aux termes de l'article 30 §1 de la Loi LAB/CFT révisée, les entités assujetties sont exemptées de l'application des normes de DVC lorsque le client est une institution financière ou de crédit située dans un État qui applique des normes équivalentes à celles définies dans la Loi LAB/CFT révisée (l'équivalence implique que les institutions en question soient soumises à un contrôle de conformité à ces normes). Les États qui appliquent des normes équivalentes sont désignés sur décision de la Secrétairerie d'État.

435. Avant les amendements et compléments à la Loi LAB/CFT promulgués par le Décret n° CLIX du 25 janvier 2012, cette tâche était confiée à l'AIF. Par conséquent, au moment des visites sur place de MONEYVAL, les pays en question étaient énumérés dans la Directive n° 3 de l'AIF.⁵⁸ La liste de ces pays correspond à celle adoptée d'un commun accord par les États membres de l'UE sur l'équivalence de pays tiers au titre de la Directive anti-blanchiment (Directive 2005/60/CE). La Directive n° 3 de l'AIF indique que la liste a été établie sur la base des informations disponibles au niveau international et des informations tirées des rapports d'évaluation des systèmes nationaux de prévention et de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme adoptés par le GAFI, tout autre organisme régional de type GAFI (ORTG), le FMI ou la Banque mondiale, ainsi que d'autres informations actualisées fournies par les États concernées. La Secrétairerie d'État n'a pas encore émis de liste à ce sujet.

436. En outre, les entités assujetties sont exemptées de l'application des normes de DVC lorsque le client est une autorité publique intérieure⁵⁹ (article 30 §3 de la Loi LAB/CFT révisée).

437. De plus, aux termes de l'article 30 §6 de la Loi LAB/CFT révisée, les entités assujetties sont exemptées de l'application des normes de DVC en relation avec :

⁵⁷ Les règlements de l'AIF sont considérés comme « autres moyens contraignants ». Pour une analyse complète, voir la section 3.5 au regard de la RS.VII.

⁵⁸ Au moment de la première visite sur place de MONEYVAL, la liste comprenait les États et territoires suivants : États membres de la Communauté européenne et de l'espace économique européen (Islande, Liechtenstein et Norvège), Australie, Brésil, Canada, Japon, Hong Kong, Inde, République de Corée, Mexique, Fédération de Russie, Singapour, États-Unis d'Amérique, République d'Afrique du Sud, Suisse, Mayotte, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Pierre et Miquelon, Wallis et Futuna, Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius et Saba.

⁵⁹ Une « autorité publique » est définie comme un organisme ou une entité remplissant directement ou indirectement, sur la base du système légal intérieur, des fonctions institutionnelles intrinsèques au pouvoir souverain (article 1 §2 de la Loi LAB/CFT). Selon les autorités, cela inclurait en particulier les congrégations du Vatican, les délégations et nonciatures apostoliques, la chambre apostolique, l'APSA, la Préfecture des affaires économiques et le Gouvernorat de l'État de la Cité du Vatican, mais non les conférences des évêques, les diocèses, les paroisses, les églises ou les fondations de droit canonique. Nonobstant la disposition de l'article 3 §1 de l'annexe à la Loi LAB/CFT révisée, l'IOR affirme que les normes de DVC sont appliquées à toutes les autorités publiques.

- a) les polices d'assurance-vie comportant une prime annuelle de moins de 1 000 € ou une prime unique de moins de 2 500 € ;
- b) les régimes de retraite complémentaire ne comportant pas de clause de rachat et ne pouvant servir de garantie à un prêt ;
- c) les retraites obligatoires et complémentaires et les régimes similaires de prestations de retraite dans lesquels les cotisations sont prélevées sur les salaires et qui ne permettent pas le transfert des droits des bénéficiaires après le décès du titulaire ;
- d) les bénéficiaires effectifs de comptes groupés gérés par des notaires étrangers ou des professionnels menant des activités similaires dans un autre État, à condition qu'ils soient soumis à des normes de prévention et de lutte contre le BC et le FT équivalentes à celles définies dans la Loi LAB/CFT révisée;
- e) l'argent électronique, si 150 € au plus peut être mémorisé dans un système non rechargeable ou, dans le cas d'un système rechargeable, si 2 500 € ou plus peut être déduit au cours de l'année fiscale, sauf si 1 000 € ou plus est remboursé au détenteur du compte pendant la même année.

438. Les cas ci-dessus sont tirés de l'article 11 de la directive. L'article 3 de la Directive 2006/70/CE de la Commission⁶⁰ définit les critères que les clients et produits susmentionnés doivent satisfaire pour être considérés comme clients ou produits présentant un faible risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Ces conditions ne sont pas reprises dans la Loi LAB/CFT, qui autorise l'application de mesures de vigilance simplifiées que ces critères soient remplis ou non.

439. S'éloignant du schéma de la directive, la Loi LAB/CFT invoque l'article 3 de la directive de la Commission pour introduire d'autres cas d'application de mesures de vigilance simplifiées que ceux mentionnés à l'article 11 de la directive. L'AIF peut autoriser les entités assujetties à ne pas appliquer les normes de DVC à certaines catégories particulières de clients et types de relations, services et transactions présentant un risque peu élevé de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme (article 30 §7 de la Loi LAB/CFT révisée). Cette autorisation doit être accordée sur la base des critères définis dans l'annexe à la Loi LAB/CFT révisée, qui découlent en grande partie de l'article 3 de la Directive 2006/70/CE de la Commission européenne.

440. Sur la base de l'article 3 §1 de l'annexe à la Loi LAB/CFT révisée, l'AIF peut autoriser les entités assujetties à ne pas appliquer les normes de DVC dans les cas de :

- a) les institutions et organismes publics ainsi que les concessionnaires d'activités publiques remplissant certaines conditions spécifiques (en particulier que leur identité soit certaine et publiquement vérifiable, que leurs activités et procédures comptables présentent un caractère transparent et qu'ils soient soumis à la surveillance et au contrôle d'une autorité publique de droit interne)⁶¹ ;
- b) les entreprises et personnes morales qui mènent des activités financières non couvertes par l'article 2 §1 de la Loi LAB/CFT mais qui sont assujetties à cette loi et satisfont aux critères ci-dessus applicables aux institutions publiques (cette disposition ne peut être appliquée puisqu'aucune entreprise ou personne morale de ce type n'est assujettie à la Loi LAB/CFT) ;

⁶⁰ Directive 2006/70/CE du 1^{er} août 2006 portant mesures de mise en œuvre de la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil pour ce qui concerne la définition des « personnes politiquement exposées » et les conditions techniques de l'application d'obligations simplifiées de vigilance à l'égard de la clientèle ainsi que de l'exemption au motif d'une activité financière exercée à titre occasionnel ou à une échelle très limitée.

⁶¹ Selon les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, cela inclurait, entre autres, la presse du Vatican, la maison d'édition du Vatican, la radio du Vatican et le centre de télévision du Vatican. Ces entités relèvent, de par leurs statuts, des compétences de la Secrétairerie d'État ou d'autres organes de la Curie romaine (voir article 191, Pastor Bonus).

- c) les sociétés cotées sur un marché réglementé⁶² ;
 - d) les transactions et produits associés remplissant certaines conditions spécifiques (en particulier, les transactions et produits reposant sur une base contractuelle, les transactions menées par l'intermédiaire d'un compte du client auprès d'une institution financière ou de crédit basée dans un État imposant des normes de DVC équivalentes, les transactions ou les produits non anonymes dont la nature permet l'application des normes de DVC, ou encore les produits dont la valeur maximum est préétablie).
441. Lorsqu'elle analyse si les cas susmentionnés présentent un risque peu élevé de BC ou de FT, l'AIF est tenue d'examiner soigneusement si les clients, transactions ou produits concernés sont particulièrement susceptibles, de par leur nature même, d'être utilisés à des fins de BC ou de FT. Ils ne peuvent être présumés présenter un risque faible en l'absence de données ou d'information attestant avec un degré suffisant de certitude que ce risque est peu élevé. L'AIF n'a encore autorisé aucune exemption de l'application des normes de DVC sur la base de l'article 3 §1 de l'annexe à la Loi LAB/CFT révisée.
442. La liste d'exemptions prévues à l'article 30 §6 de la Loi LAB/CFT révisée est tirée directement de la Troisième Directive de l'UE sur le blanchiment de capitaux. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican n'ont entrepris aucune analyse formelle des risques pour déterminer si ces exemptions sont adaptées au contexte et aux particularités locales.
443. En outre, au lieu de prévoir des mesures de vigilance simplifiées, l'article 30 de la Loi n° CXXVII instaure l'exemption complète des normes de DVC, c'est-à-dire que les clients et produits exemptés de ces normes sont exemptés des dispositions couvrant les mesures de vigilance essentielles telles que l'identification et la vérification de l'identité du client, l'identification du bénéficiaire effectif et la vérification de son identité, l'établissement de la nature et de l'objet envisagés de la relation d'affaires et la surveillance continue de cette relation. Par conséquent, il ne s'agit pas de mesures de DVC simplifiées ou réduites, comme le prévoient les critères essentiels, mais d'une exemption de toutes les normes de DVC, sauf en cas de soupçons de BC ou de FT, ou lorsqu'il existe des raisons de penser qu'une vérification effectuée antérieurement n'est pas fiable ou est insuffisante pour obtenir les renseignements nécessaires (article 30 §5 de la Loi LAB/CFT révisée).
444. Aussi bien pour les institutions financières et de crédit que pour les autorités publiques, les entités assujetties sont tenues de recueillir des données suffisantes pour déterminer si le client appartient à l'une des catégories mentionnées plus haut (article 30 §4 de la Loi LAB/CFT révisée). Cependant, il n'est pas précisé ce qu'il faut entendre par « données suffisantes » et la disposition semble se limiter à déterminer si le client peut bénéficier de l'exemption. En outre, aucune disposition n'exige de recueillir des informations suffisantes en vue des exemptions prévues à l'article 30 §6 et 7 de la Loi LAB/CFT révisée.
445. Des exemptions supplémentaires des obligations de DVC sont prévues à l'article 31 §3 de la Loi LAB/CFT révisée. En conséquence, les critères DVC sont considérés comme remplis, y compris pour les transactions n'impliquant pas la présence physique des parties, dans les cas suivants :
- a) lorsque l'identification requise a été effectuée précédemment dans le cadre d'une relation existante, dans la mesure où l'information correspondante a été mise à jour ;
 - b) dans le cas des transactions effectuées à des points de vente électroniques ou à des guichets automatiques, par la poste ou au moyen de cartes bancaires. De telles transactions doivent être assignées à la personne concernée dans la relation d'affaires correspondante ;

⁶² Il n'est pas expressément requis que les sociétés cotées en bourse soient soumises à des normes réglementaires de transparence.

- c) lorsque les données d'identification du client et d'autres informations nécessaires se trouvent dans un document public, dans un acte privé authentifié ou dans tout autre instrument légal fournissant une certitude juridique ;
- d) lorsque les données d'identification du client et d'autres informations nécessaires se trouvent dans une déclaration d'une représentation pontificale du Saint-Siège.

446. La raison d'être de l'article 31 §3 de la Loi LAB/CFT révisée n'est pas claire et la formulation utilisée semble malencontreuse. S'il est conforme aux normes de recourir à un document public, un acte privé authentifié, un instrument légal fournissant une certitude juridique ou la déclaration d'une représentation pontificale du Saint-Siège pour identifier le client et le bénéficiaire effectif et vérifier leur identité, le simple fait que cette information existe ne permet pas de conclure que les obligations de DVC doivent être considérées comme satisfaites.

447. Aux termes de l'article 28 §3 de la Loi LAB/CFT révisée, les obligations découlant des normes de DVC (« *gli obblighi di adeguata verifica* ») comprennent la surveillance des transactions pendant la durée de la relation d'affaires. En vertu de l'article 31 §3 de la Loi LAB/CFT révisée, les entités assujetties seraient exemptées de l'obligation de surveillance continue dans les cas décrits au paragraphe ci-dessus, y compris dans le cas des transactions qui n'impliquent pas la présence physique des parties.

Risque - application de mesures de DVC simplifiées/réduites dans le cas de résidents étrangers

448. Les entités assujetties sont autorisées à appliquer des mesures de DVC simplifiées aux clients résidant dans un autre pays (critère 5.9) mais cette possibilité n'est pas toujours restreinte aux pays qui imposent des normes équivalentes à celles du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. Comme indiqué plus haut, l'AIF peut autoriser des entités assujetties à ne pas appliquer les normes de DVC à une société cotée sur le marché, indépendamment du fait de savoir si cette société est basée dans un pays que le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican considère comme en conformité avec et mettant en œuvre effectivement les Recommandations du GAFI.

Risque - non-application de mesures de DVC simplifiées/réduites en cas de soupçons de BC/FT ou d'autres types de risques

449. Aux termes de l'article 30 §5 de la Loi LAB/CFT révisée, les mesures de DVC simplifiées ne peuvent être appliquées en cas de soupçons de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, ou lorsqu'il existe des raisons de penser que la vérification antérieure n'est pas fiable ou insuffisante pour obtenir les renseignements nécessaires. Néanmoins, cette disposition n'est pas conforme au critère 5.11 qui exclut l'application de mesures de DVC simplifiées en cas d'autres risques plus graves.

Application sur la base du risque des mesures de DVC conformément aux lignes directrices

450. L'AIF a émis la Directive n° 2 (voir annexe XVIII) sur l'évaluation des facteurs de risque et les mesures de DVC le 14 novembre 2011 (peu avant la première visite sur place de MONEYVAL). Aux termes du chapitre I, article I, de la Directive n° 2, les entités assujetties peuvent modifier l'intensité et la portée des obligations de DVC en fonction du degré de risque de BC et de FT. La Directive énumère les facteurs de risque à prendre en compte en vue d'une telle modification, notamment le type et le volume des activités, la nature et les caractéristiques du client, les transactions exécutées, le comportement du client, le risque géographique, le montant et la fréquence des opérations et la durée de la relation d'affaires, la destination ou l'origine géographiques des actifs, et les transactions en espèces sans justifications apparentes.

451. Aux termes de la Directive n° 2 de l'AIF, les entités assujetties doivent établir un profil de risque pour chaque client sur la base des informations recueillies et de l'analyse effectuée, en se servant à la fois des critères susmentionnés et de tout autre critère jugé approprié (chapitre I, article II). Chaque client doit ensuite être rangé par avance dans une catégorie de risque. La directive indique aussi la fréquence minimum de répétition de cette évaluation.

452. Aux termes de la Directive n° 2, les catégories de risque doivent être attribuées de manière cohérente sur la base des obligations définies dans la réglementation LAB/CFT (devoir de vigilance à l'égard de la clientèle et évaluation des opérations suspectes). Les entités assujetties sont tenues de définir les modalités et la fréquence de l'évaluation, afin d'assurer la mise à jour de l'information et des données sur la base du profil de risque.

453. Outre les cas obligatoires de vigilance renforcée prévus à l'article 31 de la Loi LAB/CFT révisée, le chapitre 4, article I, de la Directive n° 2 de l'AIF exige aussi des entités assujetties l'application de mesures de DVC renforcées dans les cas suivants :

- a) dépôt répété d'espèces ou de valeurs ;
- b) en cas d'ouverture d'une procédure d'évaluation en vue de la déclaration d'une opération suspecte à l'AIF ;
- c) en relation avec les produits, opérations et technologies pouvant accroître le risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

Cependant, la Directive n° 2 ne fournit aucun exemple de ces produits, opérations ou technologies.

454. Bien que la Directive n° 2 de l'AIF réitère pour l'essentiel les obligations édictées dans la loi et ne fournisse aucun exemple de l'application sur la base du risque de ces obligations à différentes catégories de risque, les évaluateurs n'ont relevé aucune incohérence entre l'approche fondée sur le risque prévue dans la Loi LAB/CFT et celle qu'implique la Directive n° 2 de l'AIF.

Moment de la vérification de l'identité - règle générale

455. Aux termes de l'article 29, §1 de la Loi LAB/CFT révisée, les entités assujetties sont tenues d'appliquer les normes de DVC avant d'établir une relation d'affaires, de fournir un service ou d'effectuer une transaction.

Moment de la vérification de l'identité - cas exceptionnels

456. Alors que la Loi LAB/CFT ne prévoit aucune exception à l'obligation susmentionnée d'appliquer les normes de DVC avant d'établir une relation d'affaires, de fournir un service ou d'effectuer une transaction, le chapitre 2, article IV, de la Directive n° 2 de l'AIF crée certaines exemptions à la règle générale édictée dans la loi.

457. Selon les critères essentiels applicables aux institutions financières, la vérification de l'identité du client et du bénéficiaire effectif peut être achevée après l'établissement de la relation d'affaires, sous réserve que les critères suivants soient remplis de façon cumulative :

- (a) la vérification a lieu dès qu'il est raisonnablement possible ;
- (b) son report est essentiel pour ne pas interrompre le déroulement normal des affaires ;
- (c) les risques de blanchiment de capitaux sont effectivement pris en compte (y compris en adoptant des procédures de gestion des risques).

458. Contrairement aux critères essentiels, la Directive n° 2 de l'AIF n'exige pas que les critères ci-dessus soient remplis de façon cumulative mais autorise d'achever les mesures de DVC après l'établissement de la relation d'affaires simplement lorsque le critère (b) ou (c) est satisfait. Il s'agit là d'un défaut en termes de conformité technique au critère essentiel 5.14.

459. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican soulignent qu'aux termes de l'article 2 du Décret n° CLIX, l'adoption de ce décret est sans préjudice des dispositions contenues dans les règlements et directives adoptés par l'AIF avant le 25 janvier 2012, pour autant que ces dispositions sont compatibles avec le décret. Selon les autorités, les dispositions précitées de la Directive n° 2 de l'AIF sont incompatibles avec la Loi LAB/CFT révisée et, par conséquent, en vertu du principe susmentionné énoncé à l'article 2 du Décret n° CLIX, ne sont pas applicables.

460. Néanmoins, les dispositions contenues dans les règlements et directives de l'AIF jugées incompatibles avec le Décret n° CLIX n'étant nulle part expressément identifiées comme telles, les évaluateurs considèrent qu'il y a là, au minimum, un obstacle à la bonne application des règlements et directives en question.

Non-application satisfaisante des mesures de DVC avant et après le début de la relation d'affaires

461. Avant les amendements et compléments à la Loi LAB/CFT promulgués par le Décret n° CLIX, l'obligation d'examiner le besoin d'effectuer une DOS se limitait aux situations où la relation d'affaires est déjà établie et ne couvrait pas les cas dans lesquels aucune relation n'a été établie suite à l'incapacité de mener à bien les mesures de DVC.

462. L'article 29 §4 de la Loi LAB/CFT révisée interdit d'établir une relation d'affaires, de fournir un service ou d'exécuter une transaction lorsqu'il n'est pas possible d'appliquer complètement les normes de DVC. Si la relation est déjà établie, les entités assujetties doivent y mettre un terme. Dans tous les cas, les entités assujetties sont tenues d'examiner la possibilité de déclarer la transaction suspecte à l'AIF.

Clients existants

463. Avant les amendements et compléments à la Loi LAB/CFT promulgués par le Décret n° CLIX du 25 janvier 2012, il n'existait ni dans la législation, ni dans la réglementation, ni dans d'autres moyens contraignants d'obligation claire d'appliquer les mesures de DVC aux clients existants sur la base de la matérialité et du risque et d'exercer la vigilance à l'égard des relations à des moments appropriés.

464. Aux termes de la Loi LAB/CFT révisée, les entités assujetties sont explicitement tenues d'appliquer les normes de DVC également aux relations déjà en existence au moment de l'entrée en vigueur de la loi (article 28 §3 de la Loi LAB/CFT révisée).

465. Les représentants de l'IOR ont indiqué aux évaluateurs qu'un processus de réexamen et de mise à jour de la base de données clients avait été engagé en novembre 2010. A la fin 2011, l'Institut avait actualisé son module de base de données clients (Sintacs) pour environ 50% des personnes physiques et 11% des personnes morales. Les représentants de l'IOR pensent finir ce travail à la fin 2012. Les entités juridiques devraient aussi être entièrement mises à jour d'ici décembre 2012.

466. Les évaluateurs ont également appris qu'au 30 novembre 2011, il existait 4 494 comptes inactifs (soit environ 18% de tous les comptes), représentant des actifs d'un montant de 30,8 millions €. L'expression « comptes inactifs » désigne les comptes dont le solde n'a pas changé depuis plus de cinq ans et dont les détenteurs ne peuvent être contactés. D'après les statistiques fournies à l'équipe d'évaluation, les comptes inactifs sont détenus principalement par des congrégations, des membres du clergé séculier et des religieux, des séminaires/collèges, des évêques et des fondations à caractère non canonique.

467. La procédure de l'IOR sur le « changement de statut des comptes client » d'octobre 2002 prévoit qu'aucun actif ne peut être déposé ou retiré de ces comptes en l'absence d'une demande écrite du détenteur du compte et d'une autorisation adéquate du Directeur général. De plus, les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle doivent avoir été pleinement appliquées auparavant, conformément à la Loi LAB/CFT révisée. D'après les représentants rencontrés sur place, le système informatique restreint automatiquement les retraits et les dépôts sur les comptes inactifs.

468. Comme indiqué plus haut eu égard au critère essentiel 5.1, les comptes ou livrets anonymes ou cryptés et les comptes ouverts sous des noms fictifs ou d'emprunt sont interdits. Les représentants de l'IOR ont souligné, en outre, que le système IBIS utilisé par l'IOR depuis 1996 ne permet pas, d'un point de vue technique, l'utilisation des comptes anonymes ou cryptés. Les représentants de l'IOR et de l'APSA ont indiqué n'avoir connaissance d'aucun élément signalant l'utilisation de comptes anonymes, de comptes sous des noms fictifs ou de comptes numérotés dans la période précédant l'entrée en vigueur de la Loi LAB/CFT.

Efficacité et efficience

469. Comme indiqué dans la présentation générale du secteur financier, deux entités seulement, l'IOR et l'APSA, doivent être prises en compte dans cette partie du rapport. Compte tenu de la différence d'échelle et de nature de leurs activités financières respectives (pour plus de détails, voir plus haut la section « Vue d'ensemble du secteur financier »), l'équipe d'évaluation a décidé d'axer son évaluation de l'efficacité principalement sur l'IOR. On trouvera quelques remarques sur l'APSA à la fin de cette section.
470. Les représentants de l'IOR avec lesquels s'est entretenue l'équipe d'évaluation ont montré qu'ils étaient fortement sensibilisés aux obligations découlant des normes LAB/CFT et qu'ils en avaient une bonne compréhension. En outre, les procédures internes établies par l'IOR avec l'aide d'un important cabinet comptable international précisent de façon très détaillée le rôle et les responsabilités des employés de l'IOR. Les procédures de DVC de l'IOR sont particulièrement pertinentes au regard de la Recommandation 5. Ces procédures ont été adoptées peu avant l'entrée en vigueur de la première version de la Loi LAB/CFT le 1^{er} avril 2011.
471. Les procédures de DVC de l'IOR vont dans une certaine mesure au-delà des normes édictées par la législation en vigueur avant les amendements et compléments promulgués par le Décret n° CLIX. Elles contiennent certains éléments qui étaient absents ou peu clairs dans la première version de la Loi LAB/CFT. Cela atténue quelque peu le diagnostic négatif en termes d'efficacité, qui tient au fait qu'un nombre important d'éléments du cadre légal n'ont été introduits qu'après la première visite sur place de MONEYVAL (voir plus bas les commentaires sur la mise en œuvre très récente).
472. Certains éléments des procédures de DVC de l'IOR ont été présentés plus haut dans la section « Description et analyse ». Comme indiqué précédemment, ces procédures prévoient l'application de normes de documentation bien définies pour chaque catégorie de client, qui devraient avoir un impact positif sur l'efficacité de la mise en œuvre.
473. Les normes de documentation définies dans les procédures de DVC de l'IOR sont présentées ci-dessous.

Normes de documentation applicables dans le cadre des mesures de vigilance à l'égard des personnes morales					
Type d'entité	Documentation à obtenir pour vérifier que le client est apte à établir une relation avec l'Institut	Documentation à obtenir pour vérifier l'identité du client	Personnes autorisées	Documentation à obtenir pour vérifier l'identité des personnes autorisées	Approbation préalable
Fondations de droit canonique	- Attestation d'entité de droit canonique - Demande des organes statutaires en vue de l'établissement d'une relation de client	- Statuts - Décision de nomination des organes statutaires et des représentants légaux - Attestation d'enregistrement légal en Italie - Carte d'identité, carte d'identité diplomatique, permis de conduire ou passeport	- Personnes désignées dans les statuts	- Carte d'identité, carte d'identité diplomatique, permis de conduire ou passeport - Procuration délivrée par l'organe statutaire	- Approbation préalable du Directeur général
Congrégations du Vatican	- Vérification dans l'annuaire pontifical	- Vérification dans l'annuaire pontifical	- Personnes désignées dans les	- Carte d'identité, carte	-

	- Demande des organes statutaires en vue de l'établissement d'une relation de client	- Demande des organes statutaires en vue de l'établissement d'une relation de client - Carte d'identité, carte d'identité diplomatique, permis de conduire ou passeport	statuts	d'identité diplomatique, permis de conduire ou passeport - Procuration	
Conférences des évêques, diocèses et organes représentatifs	- Décret de création ou vérification dans l'annuaire pontifical - Attestation d'entité de droit canonique - Demande du Président/ordinaire / représentant légal en vue de l'établissement d'une relation de client	- Statuts - Carte d'identité, carte d'identité diplomatique, permis de conduire ou passeport	- Président de la Conférence des évêques - Ordinaire du diocèse - Représentant légal de l'institution	- Carte d'identité, carte d'identité diplomatique, permis de conduire ou passeport - Procuration délivrée par l'organe statutaire	-

474. Les évaluateurs ont assisté à une présentation des procédures d'ouverture de comptes, qui semblent globalement être appliquées de façon efficace. Les documents obtenus lors du processus de DVC sont scannés dans la base de données électronique clients (Sintacs). Les données relatives au client sont recueillies à l'aide de formulaires d'ouverture de compte qui sont prédéfinis dans les procédures de DVC de l'IOR. Chaque formulaire rempli est saisi dans un autre système informatique (IBIS²) qui produit automatiquement un formulaire vérifié et signé par le client. Une fois recueillies de façon satisfaisante toutes les données sur le client, le compte est considéré comme ouvert mais les fonds sont bloqués jusqu'à ce que tous les documents aient été vérifiés et autorisés par le Directeur général adjoint et le Directeur général.

475. Les évaluateurs ont examiné deux dossiers de clients choisis et présentés par le secrétariat administratif (services des fichiers) de l'IOR. Ils contenaient toutes les données d'identification et documents de vérification concernant le client, le bénéficiaire effectif et les personnes autorisées (*delegati*), comme exigé par la loi et les normes susmentionnées de documentation de l'IOR.

476. Comme indiqué dans la section « Description et analyse », l'IOR a lancé en novembre 2010 un processus de réexamen et de mise à jour de la base de données clients. L'IOR s'est engagée clairement à achever ce processus à la fin 2012. Six personnes participent à ce projet en contactant activement les clients afin d'obtenir des renseignements à jour. A la fin 2011, l'Institut avait mis à jour son module de base de données clients (Sintacs) pour environ 50% des personnes physiques et 11% des personnes morales. La qualité générale de la documentation détenue au sujet de ces clients n'a pu être établie.

477. L'équipe d'évaluation a aussi été informée qu'au 30 novembre 2011, il existait 4 494 comptes inactifs représentant des actifs d'un montant de 30,8 millions €. Ces comptes sont inactifs depuis au moins cinq ans et leurs détenteurs n'ont pas encore pu être contactés. Néanmoins, les procédures en place (pour plus de détails, voir plus haut au regard du critère essentiel 5.17) semblent efficaces pour empêcher les retraits et les dépôts avant l'application des mesures de DVC, conformément à la Loi LAB/CFT.

478. Les évaluateurs sont fortement préoccupés par le système de catégories de risque utilisé actuellement par l'IOR, qui semble inadéquat. Les catégories de risque dont se sert l'IOR sont en

effet déterminées uniquement par la catégorie à laquelle appartient chaque client. Les différentes catégories de clients reconnues par l'IOR ont été classées en cinq catégories de risque différentes. Le personnel diplomatique et les personnes morales qui ne sont pas de droit canonique sont considérées comme présentant le niveau de risque le plus élevé.

Catégorie de risque	Catégorie de client	% total
0	Congrégations du Vatican, délégations et nonciatures apostoliques, administrations du Saint-Siège et entités assimilées	10,1%
1	Fondations de droit canonique, causes de béatification, congrégations laïques et religieuses (masculines et féminines), monastères, couvents et abbayes, conférences des évêques, diocèses et organes représentatifs, paroisses, églises et administrations pertinentes, séminaires, collèges, entités diverses, cardinaux, évêques, clergé séculier et religieux/religieuses	80,1%
2	Ambassade auprès du Saint-Siège	0,1%
3	Employés et personnels assimilés du Saint-Siège, employés et personnels assimilés retraités du Saint-Siège, employés de l'IOR, employés retraités de l'IOR	4,2%
4	Maître de cérémonies du Saint-Siège, anciens employés du Vatican et ancien personnel diplomatique auprès du Saint-Siège	3,4%
5	Personnel diplomatique accrédité auprès du Saint-Siège, personnes morales qui ne sont pas de droit canonique ⁶³	2,1%

479. L'approche actuelle ne tient pas compte du risque géographique, du risque lié aux produits/services, du type et de la fréquence des transactions, des activités effectuées, du volume des opérations, du comportement du client ou d'autres facteurs. Cela est particulièrement préoccupant compte tenu du volume important de transactions en espèces (même si les évaluateurs reconnaissent pleinement le rôle important de ces transactions dans le financement de la mission de l'Église au niveau mondial) et de virements électroniques effectués pour le compte de plusieurs clients de l'IOR. Par exemple, les catégories de clients qui génèrent le volume le plus élevé de transactions en espèces se voient actuellement assigner la catégorie de risque la plus basse ; il s'agit principalement d'entités de la Curie romaine et du Gouvernorat. La dimension mondiale des activités des clients de l'IOR constitue également un facteur de risque, qui n'est guère pris en compte dans les catégories de risques. En outre, les lacunes identifiées au regard de la RS.VIII en ce qui concerne l'information disponible sur les organismes à but non lucratif sont sources de risques qui ne sont pas pris en compte de façon adéquate dans les catégories de risque utilisées par l'IOR.

480. L'équipe d'évaluation juge positif que l'IOR s'efforce de compléter ces catégories de risque à l'aide des facteurs susmentionnés. En outre, afin de formaliser ces procédures, l'IOR travaille à la définition d'un algorithme permettant d'identifier et d'assigner une valeur du risque à chaque client, et ensuite de les surveiller de façon continue. Cet algorithme sera utilisé dans tous les systèmes de données de l'IOR pour gérer automatiquement les catégories de risque assignées à chaque client.⁶⁴

⁶³ Personnes morales de droit civil mais non reconnues par le droit canonique. Aux termes de la politique LAB/CFT interne de l'IOR, les personnes morales non reconnues par le droit canonique ne peuvent être acceptées comme clients. Les représentants de l'IOR ont souligné que, depuis 2007, l'IOR n'a établi aucune nouvelle relation avec de telles entités. Les clients de ce type sont considérés comme un « legs du passé ». D'après le document intitulé « Répartition des clients par code secteur », 995 clients relevaient de cette catégorie au 30 novembre 2011 ; 51 de ces comptes sont considérés comme des comptes inactifs.

⁶⁴ Les autorités du Saint-Siège/Etat de la Cité du Vatican ont indiqué aux évaluateurs que, le 27 avril 2012, conformément à l'article 28 *bis* du Décret n° CLIX, l'IOR a approuvé une nouvelle procédure pour l'attribution d'un profil de risque LAB. La procédure actuelle prend en compte le risque géographique, le type de transaction

481. En raison de l'insuffisance des catégories de risque utilisées par l'IOR, les mesures de vigilance semblent n'être appliquées qu'à un nombre très réduit de clients. De plus, les mesures complémentaires appliquées actuellement pour le contrôle des transactions et de l'origine des fonds semblent de portée limitée.
482. L'obligation d'appliquer des mesures de vigilance renforcées dans le cas d'opérations répétées de dépôt d'espèces ou de valeurs, telle que prévue dans la Directive n° 2 de l'AIF, semble essentielle compte tenu de la fréquence de ces transactions à l'IOR. Cependant, cette obligation n'est pas encore appliquée.
483. D'autre part, l'exemption de toutes mesures de DVC (y compris la surveillance continue), au lieu de l'application de mesures simplifiées ou réduites comme le prévoient les critères essentiels, soulève des préoccupations quant à l'efficacité de la mise en œuvre. En particulier, l'exemption des mesures de DVC dans le cas des autorités publiques, qui représentent une part importante des clients de l'IOR, semble constituer un défaut important.
484. Les représentants de l'IOR ont indiqué que, dans le cas des personnes physiques, un compte IOR peut être ouvert et géré au nom du bénéficiaire effectif du compte.⁶⁵ Les procédures de DVC de l'IOR (p. 54) prévoient à ce sujet : « Lorsque le client est une personne physique, le bénéficiaire effectif est identique au client ; par conséquent, il n'est pas nécessaire de vérifier séparément l'identité dudit client ». Ce présupposé ne paraît pas conforme aux normes. Si l'on peut généralement supposer que le client est le bénéficiaire effectif des actifs déposés sur son compte, il peut néanmoins y avoir des exceptions à cette règle qui ne seront pas identifiées comme telles si l'entité assujettie applique automatiquement le présupposé en question.⁶⁶
485. Les procédures de DVC de l'IOR prévoient que l'Institut n'est pas tenu d'appliquer des mesures de DVC aux entités publiques nationales, qui comprennent les institutions figurant dans l'*Annuario Pontificio* sous les rubriques « Curie romaine », « Représentations pontificales » et « Institutions liées au Saint-Siège ».
486. La bonne identification et vérification de l'identité des personnes prétendant agir pour le compte d'un client sont essentielles pour empêcher l'utilisation de la relation d'affaires à des fins illégitimes. C'est pourquoi il est assez préoccupant de constater que les procédures de DVC de l'IOR ne prévoient pas l'application de mesures de DVC aux « intermédiaires non responsables », c'est-à-dire aux personnes uniquement chargées, dans le cadre d'une transaction spécifique, de transmettre les volontés d'une entité cliente mais ne prenant aucune décision et ne jouant aucun rôle dans le processus d'exécution. Les représentants de l'IOR ont indiqué à ce propos que, normalement, on vérifie par téléphone ou courrier que l'intermédiaire non responsable exprime bien les volontés de l'entité cliente. Toutefois, cela n'est pas explicitement requis par les procédures de l'IOR et l'identité de l'intermédiaire non responsable devrait être vérifiée, comme l'exigent la Loi LAB/CFT et les normes du GAFL.⁶⁷
487. Les évaluateurs prennent note du renforcement du cadre légal DVC. Sous l'angle de l'efficacité, il convient cependant de noter que les normes ont été introduites ou précisées très

et le type de client. L'algorithme est décrit dans la « Procédure pour l'attribution d'un profil de risque LAB » (actualisée).

⁶⁵ Les représentants de l'IOR ont indiqué que les comptes joints ne sont pas autorisés. Par conséquent, lorsqu'un employé meurt, sa pension de réversion est versée sur un nouveau compte ouvert au nom de l'ayant-droit (veuf/veuve).

⁶⁶ Les autorités du Saint-Siège/Etat de la Cité du Vatican ont indiqué que, le 26 mai 2012, l'IOR a adopté un nouveau formulaire d'ouverture de compte dans lequel le client doit obligatoirement déclarer, en engageant sa responsabilité, que « tous les fonds placés sur le compte lui appartiennent en propre et qu'il n'existe pas d'autre bénéficiaire effectif ».

⁶⁷ Les autorités du Saint-Siège/Etat de la Cité du Vatican ont indiqué aux évaluateurs que, le 21 mai 2012, l'IOR a adopté une directive interdisant l'utilisation d'« intermédiaires non responsables ». Par conséquent, seules les personnes suivantes sont maintenant autorisées à exécuter une transaction : le propriétaire, son délégué ou une personne autorisée. Ces trois catégories de personnes sont assujetties aux mesures de DVC.

récemment. Néanmoins, les évaluateurs tiennent compte du fait que certaines de ces normes ont au moins été intégrées aux procédures internes mises en place par l'IOR peu avant l'entrée en vigueur de la première version de la Loi LAB/CFT le 1^{er} avril 2011.

488. L'efficacité de la mise en œuvre peut aussi être contestée du fait que les règlements et directives de l'AIF ne sont pas encore harmonisés avec la Loi LAB/CFT, bien que l'article 2 du Décret n° CLIX prévoit clairement que son adoption est sans préjudice des règlements et directives de l'AIF. Les autorités du Saint-Siège et les entités assujetties ont déclaré qu'elles travaillent actuellement à déterminer le champ d'application des règlements et directives de l'AIF.
489. Le fait qu'aucune visite d'inspection n'a encore été réalisée par l'autorité de surveillance est également préoccupant. Par exemple, aucune analyse d'échantillons des fichiers de DVC tenus par l'IOR et aucune évaluation du contrôle des transactions et de l'origine des fonds n'ont encore été réalisées par l'IOR. Il n'est pas possible, par conséquent, d'établir l'efficacité de la mise en œuvre des procédures de DVC de l'IOR. En outre, l'autorité de surveillance semble peu impliquée dans l'important projet de l'IOR de réexamen et de mise à jour des fichiers de clients existants.
490. Au moment de la première visite sur place de MONEYVAL, l'APSA n'avait encore mis en place aucune procédure interne pour l'application des normes de DVC. Après la deuxième visite sur place de MONEYVAL, l'équipe d'évaluation a appris que, depuis le 25 janvier 2012, une procédure pour la prévention et la lutte contre le blanchiment des produits d'activités criminelles et le financement du terrorisme a notamment été adoptée. Étant donné la portée différente des activités financières menées par l'APSA, ses procédures ne sont pas aussi détaillées que les procédures correspondantes de l'IOR. Sur le fond, les procédures internes de l'APSA réitèrent principalement les obligations édictées dans la Loi LAB/CFT et définissent l'attribution des responsabilités individuelles au sein de l'APSA. Ces procédures prévoient aussi la création d'un bureau LAB dépendant de la Section extraordinaire et d'un nouveau responsable des questions LAB chargé, entre autres choses, de contrôler le caractère fonctionnel des procédures, structures et systèmes, et de fournir conseils et avis en vue des décisions des instances dirigeantes. Il convient de souligner que les représentants de l'APSA ont montré un bon degré de compréhension de leurs obligations au titre de la Loi LAB/CFT. Cependant, la formalisation des procédures de DVC semble être encore à une étape assez précoce.

Recommandation 6

Systèmes de gestion des risques, accord de la haute direction, obligation de déterminer l'origine du patrimoine et des fonds et surveillance constante de la relation d'affaires

491. Avant les amendements et les compléments à la Loi LAB/CFT promulgués par le Décret n° CLIX, les mesures susmentionnées devaient être appliquées uniquement aux personnes politiquement exposées résidant dans un État étranger, alors que les critères essentiels visent les personnes occupant des fonctions publiques proéminentes dans un pays étranger, quel que soit leur lieu de résidence. En outre, la procédure d'identification des personnes politiquement exposées doit être appliquée uniquement dans les « situations à risque », alors que les critères essentiels ne prévoient pas une approche sur la base du risque. Enfin, il n'est pas requis d'obtenir l'accord de la haute direction lorsque, après l'acceptation d'un client, ce client ou le bénéficiaire effectif se révèle être, ou devient, une PPE.
492. Les « personnes politiquement exposées » sont définies à l'article 1 §18 de la Loi LAB/CFT révisée comme des personnes occupant ou ayant occupé des fonctions publiques proéminentes, ainsi que les membres de leur famille immédiate et les personnes avec lesquelles elles entretiennent publiquement des liens étroits.
493. Les personnes occupant des fonctions publiques proéminentes comprennent aux termes de l'article 2 de l'annexe à la Loi LAB/CFT révisée :
- a) les chefs d'État, les chefs de gouvernement, les ministres, les vice-ministres, les sous-secrétaires et les personnes exerçant des fonctions similaires ;

- b) les parlementaires ;
 - c) les membres d'une cour suprême, d'une cour constitutionnelle ou d'un autre organe judiciaire de haut niveau, dont les décisions sont généralement sans appel, et les personnes exerçant des fonctions similaires ;
 - d) les membres d'une cour des comptes nationale ou du Conseil d'administration d'une banque centrale, et les personnes exerçant des fonctions similaires ;
 - e) les ambassadeurs, chargés d'affaires et officiers de haut rang de forces armées, et les personnes exerçant des fonctions similaires ;
 - f) les membres du Conseil d'administration, de l'organe de Direction ou de surveillance d'une entreprise publique, et les personnes exerçant des fonctions similaires.
494. Les individus de rang moyen ou inférieur ne font pas partie des catégories précitées. Les catégories mentionnées aux paragraphes a) et f) comprennent, le cas échéant, les personnes exerçant des fonctions au niveau international et européen.
495. L'expression « membres de la famille » inclut le conjoint, les enfants et leurs conjoints, les personnes ayant cohabité pendant les cinq dernières années avec une personne politiquement exposée, ainsi que ses parents.
496. L'expression « personnes avec lesquelles elles entretiennent publiquement des liens étroits » couvre toute personne physique qui partage publiquement avec une personne politiquement exposée le rôle de bénéficiaire effectif d'une personne morale ou qui entretient avec elle une autre relation d'affaires étroite. Elle couvre également toute personne physique qui est le seul bénéficiaire effectif d'une entité juridique créée publiquement dans l'intérêt d'une personne politiquement exposée.
497. Une personne ayant cessé d'occuper des fonctions publiques éminentes depuis au moins un an ne doit plus être considérée comme PPE. Cependant, la même disposition prévoit clairement que cela est sans effet sur l'obligation générale d'appliquer des mesures de vigilance renforcées sur la base de l'évaluation du risque existant (article 2 §4 de l'annexe à la Loi LAB/CFT révisée).
498. La Plénière du GAFI a examiné la limite d'un an dans le contexte du rapport d'évaluation mutuelle concernant un État membre de l'UE et conclu qu'un tel seuil ne constitue pas une insuffisance matérielle dès lors que subsiste l'obligation générale d'appliquer, en dehors de toute limite temporelle, des mesures de vigilance renforcées aux clients (y compris les PPE) qui présentent toujours un risque plus élevé de BC ou de FT. Une telle obligation est prévue à l'article 31 (1) de la Loi LAB/CFT révisée.
499. S'agissant des relations avec les personnes politiquement exposées, ainsi que des services et transactions effectués en leur nom ou pour leur compte, les entités assujetties sont tenues, aux termes de l'article 31 §5 de la Loi LAB/CFT révisée, de :
- a) mettre en place des procédures adaptées pour déterminer si le client est une personne politiquement exposée ;
 - b) avant d'établir une relation, de fournir un service ou d'exécuter une transaction, d'obtenir l'accord du supérieur hiérarchique responsable, du Directeur ou de son délégué. Si le client acquiert ultérieurement le statut de personne politiquement exposée, cet accord est nécessaire pour poursuivre la relation d'affaires ;
 - c) adopter des mesures raisonnables pour déterminer l'origine des devises, des fonds ou autres actifs utilisés ;
 - d) appliquer une surveillance renforcée et constante.⁶⁸

⁶⁸ Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont précisé depuis que les délégués du Supérieur responsable de l'IOR et de l'APSA font partie de la haute direction.

500. L'obligation susmentionnée de mettre en place des procédures adéquates pour déterminer si le client est une personne politiquement exposée ne s'étend pas au bénéficiaire effectif. En outre, les normes du GAFI ne prévoient pas la possibilité de déléguer l'accord de la haute direction requis pour établir une relation d'affaires avec une PPE. D'autre part, les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican sont d'avis que l'obligation de déterminer l'origine des fonds implique d'établir la source du patrimoine (comme l'exige le critère 6.3) mais ce critère devrait être explicitement requis.

Éléments complémentaires

PPE nationales - Normes

501. Avant les amendements et les compléments à la Loi LAB/CFT promulgués par le Décret n° CLIX, les obligations relatives aux PPE s'appliquaient uniquement aux PPE résidant dans un État étranger. Étant donné que la plupart des personnes occupant des fonctions nationales proéminentes résident effectivement à l'intérieur de l'État de la Cité du Vatican, la grande majorité de ces personnes n'étaient pas couvertes par l'ancienne disposition. Cette restriction a été supprimée par le Décret n° CLIX qui n'établit pas de distinction entre les personnes occupant des fonctions au Vatican ou dans un autre État.

Ratification de la Convention de Mérida

502. Le Saint-Siège n'a pas encore signé la Convention des Nations Unies contre la corruption (2003).

Efficacité et efficacité

503. En 2004, l'IOR a signé un accord de licence avec un prestataire international reconnu de bases de données sur les PPE. Dans le cadre des mesures initiales de vigilance à l'égard de la clientèle, l'IOR consulte cette base de données à propos de tous les clients potentiels. De plus, la base de données clients est scannée tous les jours à l'aide de la base de données PPE. L'IOR a pu montrer des exemples récents où le système a identifié des personnes devenues PPE après l'établissement de la relation d'affaires. Les transactions sont également scannées à l'aide de la base de données PPE. Outre ces procédures informatiques, le client doit indiquer dans le formulaire rempli lors de la procédure d'ouverture d'un compte s'il doit être considéré comme PPE.

504. L'obligation de déterminer si le client est une PPE, telle que définie dans les procédures de DVC de l'IOR, va au-delà des exigences de la Loi LAB/CFT, car elle s'étend aux personnes autorisées (mais non au bénéficiaire effectif). Cependant, les procédures restent basées sur la définition des PPE incluse dans la première version de la Loi LAB/CFT, avant les amendements promulgués par le Décret n° CLIX, qui est limitée aux clients résidant dans un pays étranger, ce qui n'est donc pas entièrement conforme aux normes. Les personnes qui remplissent des activités institutionnelles à l'étranger (par exemple, les nonces apostoliques) ne sont pas considérées par l'IOR comme résidant dans un pays étranger. Par conséquent, sur la base de l'ancienne définition des PPE, très peu de clients ont été identifiés comme PPE.

505. Comme indiqué dans la section « Description et analyse », les normes PPE doivent maintenant être appliquées à toutes les PPE, quel que soit leur lieu de résidence. Cette obligation élargie n'a pas encore été mise en œuvre.

506. L'accord de la haute direction de l'IOR doit être obtenu pour établir ou continuer une relation avec un client identifié comme PPE. Le secrétariat administratif (service des fichiers) est tenu d'obtenir des informations sur l'origine des fonds (revenus, héritage) d'une PPE et de recueillir des documents à l'appui. Dans le cas des clients ecclésiastiques, l'IOR considère une déclaration individuelle comme suffisante. Dans le cas des clients laïques, la déclaration individuelle doit être accompagnée par une documentation adaptée (par exemple, déclaration d'impôts ou autre document indiquant les revenus, copie de testament, lettre d'ambassade).

507. Les procédures internes de l'APSA ne contiennent aucune disposition sur l'application des normes concernant les PPE. L'efficacité de la mise en œuvre (en particulier au vu de l'extension des normes PPE) n'a donc pu être établie.

Recommandation 7

Obligation d'obtenir des informations sur les correspondants bancaires et évaluation des contrôles LAB/CFT mis en place dans ces institutions

508. S'agissant des comptes courants de correspondant des banques et institutions financières ou de crédit étrangères, les entités assujetties sont tenues, aux termes de l'article 31 §4 a) de la Loi LAB/CFT révisée, de recueillir des informations suffisantes sur le correspondant, afin de comprendre pleinement la nature de ses activités et de déterminer – à partir des registres, listes, fichiers et documents publiquement accessibles – sa réputation et la qualité de la surveillance à laquelle il est soumis.

509. Elles sont en outre tenues d'évaluer la qualité du système légal, des normes et des contrôles en vigueur dans l'État étranger en matière de prévention et de lutte contre le BC et le FT (article 31 §4 b de la Loi LAB/CFT révisée). Cependant, elles ne sont pas soumises à l'obligation explicite de déterminer si un correspondant a été soumis à une enquête ou à des mesures réglementaires concernant le BC/FT, ni d'évaluer ses contrôles LAB/CFT et de s'assurer qu'ils sont adéquats et efficaces.

Accord pour l'établissement d'une relation de correspondant bancaire

510. Aux termes de l'article 31 §4 c) de la Loi LAB/CFT révisée, les entités assujetties sont tenues d'obtenir, avant d'ouvrir un compte de correspondant, l'accord du supérieur hiérarchique responsable, du Directeur ou de son délégué.⁶⁹

Documentation des responsabilités LAB/CFT de chaque institution

511. Aux termes de l'article 31 §4 d) de la Loi LAB/CFT révisée, les entités assujetties sont tenues de définir par écrit les modalités de leur relation contractuelle avec l'institution correspondante, y compris leurs obligations et droits respectifs.

Comptes « de passage »

512. Aux termes de l'article 31 §4 e) de la Loi LAB/CFT révisée, les entités assujetties doivent s'assurer que l'institution correspondante a vérifié l'identité et appliqué les mesures de vigilance à l'égard de tout client ayant directement accès à un compte de passage (*payable-through account*), et qu'elle est en mesure de fournir, sur demande, les données pertinentes obtenues en appliquant les mesures de DVC.

Effacité et efficacité

513. L'IOR fonctionne uniquement comme une institution cliente et, en tant que telle, l'IOR est donc seulement cliente de banques fournissant des services de correspondant bancaire mais n'offre pas elle-même de tels services. Au moment des visites sur place de MONEYVAL, l'IOR utilisait les services de correspondant bancaire de plus de 40 banques. Étant donné que l'IOR agit seulement en tant qu'institution cliente, la plupart des obligations susmentionnées ne s'appliquent pas à l'IOR. Néanmoins, l'IOR est tenue de définir par écrit les modalités contractuelles de ses relations avec des correspondants, y compris les obligations et droits respectifs. L'équipe d'évaluation a pu examiner plusieurs exemples de contrats de ce type, dans lesquels les obligations et droits respectifs des deux institutions sont clairement définis.

514. En outre, dans sa Politique LAB/CFT interne, l'IOR s'engage à opérer directement et à établir des relations commerciales de quelque forme que ce soit uniquement avec des institutions correspondantes assujetties à des normes équivalentes et approuvées au préalable par la

⁶⁹ Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont précisé depuis que les délégués du supérieur responsable de l'IOR et de l'APSA font partie de la haute direction.

commission de surveillance. En ce qui concerne les comptes de passage, on notera que ni l'IOR ni l'APSA ne tiennent de tels comptes. Les seules personnes autorisées à gérer les comptes détenus par ces entités chez un correspondant bancaire sont les membres de la haute direction (les personnes autorisées figurent dans un dossier de signatures). Aucune autre personne n'est autorisée à utiliser ces comptes.

515. L'équipe d'évaluation n'a relevé aucun élément indiquant une mise en œuvre inadéquate des normes pertinentes au regard de la R.7.

Recommandation 8

Utilisation des technologies à des fins de BC/FT

516. Avant les amendements et les compléments à la Loi LAB/CFT promulgués par le Décret n° CLIX, les normes prévues dans la Recommandation 8 n'apparaissent ni dans la législation, ni dans la réglementation, ni dans d'« autres moyens contraignants ».

517. Aux termes de l'article 2 *ter* §1 de la Loi LAB/CFT révisée, les entités assujetties sont tenues d'adopter des politiques, une organisation, des mesures et des procédures adaptées pour prévenir et lutter contre le BC et le FT, en tenant compte de l'évolution des nouvelles technologies eu égard aux phénomènes du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

518. De plus, les entités assujetties sont tenues, conformément au Règlement n° 1 de l'AIF, de prendre en compte les progrès technologiques et l'innovation financière lors de la mise au point d'outils organisationnels et informatiques efficaces, afin de garantir une protection adéquate contre les risques de BC et de FT. Le Règlement n° 1 de l'AIF (voir annexe XXII) exige en outre de revoir régulièrement la formation du personnel afin de prendre en compte les progrès intervenus dans le domaine de l'innovation technologique et financière.

Risques liées aux relations d'affaires n'impliquant pas la présence physique des parties

519. Dans les relations d'affaires qui n'impliquent pas la présence physique des parties, les entités assujetties sont tenues, aux termes de l'article 31 §2 de la Loi LAB/CFT révisée, d'appliquer une ou plusieurs des mesures suivantes :

- a) vérifier l'identité du client à l'aide d'informations supplémentaires, y compris des documents, des données et des informations obtenues d'une source fiable indépendante ;
- b) adopter des mesures complémentaires pour vérifier et certifier les documents fournis, ou exiger que la certification de ces documents soit confirmée par une institution financière ou de crédit soumise à des obligations de vigilance à l'égard de la clientèle équivalentes à celles établies dans cette loi ;
- c) exiger que le premier paiement de la transaction soit effectué via un compte au nom du client dans une institution financière ou de crédit soumis à des obligations d'identification et de vérification équivalentes à celles établies dans cette loi.

520. La Directive n° 2 de l'AIF requiert aussi des entités assujetties qu'elles prêtent une attention particulière aux opérations à distance effectuées au moyen de systèmes de communication téléphonique ou informatique. Dans le cas des opérations à distance, les entités assujetties doivent obtenir un document d'identification adéquat ou une copie scannée par fax ou poste, et obtenir et analyser un ou plusieurs des documents suivants à partir desquels il est possible de recueillir les données d'identification et renseignements supplémentaires requis aux fins du devoir de vigilance à l'égard de la clientèle :

- actes publics, documents privés certifiés ;
- certificats de signature numérique et documents informatiques associés ;
- déclaration de la mission diplomatique du Saint-Siège.

521. Les exemptions des mesures de DVC prévues à l'article 31 §3 de la Loi LAB/CFT révisée (en particulier au sujet de la surveillance continue), qui sont décrites au regard du critère 5.9, sont aussi applicables aux transactions qui n'impliquent pas la présence physique des parties, comme le requiert expressément la Loi LAB/CFT. Par conséquent, les préoccupations mentionnées plus haut valent aussi ici.

Effacité et efficacité

522. Étant donné qu'un nombre important de clients de l'IOR sont basés dans un pays étranger, la question des relations d'affaires établies sans présence physique du client est importante. De telles relations sont établies par la poste. L'IOR ne fournit pas de services bancaires internet. Les transactions qui n'impliquent pas la présence physique des parties fournies par l'IOR comprennent : l'utilisation de guichets automatiques, les services bancaires par téléphone, la transmission d'instructions par fax, les règlements via un point de vente électronique et les transactions à l'aide de cartes bancaires liées à un compte. Les représentants de l'IOR ont souligné que ces méthodes sont considérées comme relevant des nouvelles technologies au sens de l'article 2 *ter* §1 de la Loi LAB/CFT révisée. Les mesures et procédures adoptées pour traiter les risques liés à ces technologies recoupent en grande partie les procédures mentionnées ci-dessous au sujet des transactions n'impliquant pas la présence physique des parties. Les transactions effectuées au moyen de ces technologies font l'objet d'une surveillance particulière.

523. En cas d'établissement d'une relation d'affaires sans la présence physique des parties, l'IOR exige normalement une confirmation (par exemple, l'identité des évêques ou des prêtres doit être certifiée par la nonciature apostolique ou le diocèse pertinent).

524. Des procédures de sécurité ont été établies pour les transactions indirectes, notamment la fourniture de codes d'accès pour confirmer les transactions, la mise en place de procédures de vérification de la signature pour les ordres effectués par téléphone et des rappels pour confirmer les transactions.

525. La formation du personnel et les procédures internes font l'objet d'un réexamen régulier afin de prendre en compte les risques de BC liés aux nouvelles technologies.

526. Les procédures internes de l'APSA ne contiennent aucune disposition sur les transactions et les relations d'affaires n'impliquant pas la présence physique des parties. L'efficacité de la mise en œuvre n'a donc pu être pleinement établie.

3.2.2 Recommandations et commentaires

527. La Loi LAB/CFT devrait être amendée afin d'exiger spécifiquement des institutions financières qu'elles déterminent si le client agit pour le compte d'une autre personne.

528. La Loi LAB/CFT devrait être amendée de manière à requérir explicitement des institutions financières qu'elles vérifient, si nécessaire, que les transactions sont cohérentes avec la connaissance qu'elles ont de l'origine des fonds.

529. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican devraient réaliser une évaluation formelle des risques et, en particulier, examiner si les cas prévus pour l'application de mesures de vigilance simplifiées ou renforcées sont adaptés aux particularités/contexte locaux.

530. Les évaluateurs recommandent de réfléchir sérieusement à la possibilité d'introduire une disposition légale précisant les catégories de personnes physiques et morales pouvant détenir un compte auprès de l'IOR et de l'APSA.

531. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican devraient modifier le libellé des exemptions applicables aux clients, produits et transactions présentant un risque moins élevé, introduites sur la base de la Troisième Directive LAB de l'UE, en précisant que les normes de DVC minimum, c'est-à-dire des mesures de DVC moins détaillées, doivent néanmoins être appliquées.

532. Le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican devrait indiquer que l'application de mesures de DVC simplifiées n'est pas possible en cas de risques potentiels plus élevés.
533. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican devraient préciser dans la Loi LAB/CFT que l'AIF peut autoriser l'application de mesures de DVC simplifiées aux sociétés cotées en bourse uniquement lorsque ces sociétés sont soumises à des obligations légales de transparence.
534. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican devraient amender la Directive n° 2 de l'AIF afin de préciser que la vérification de l'identité du client et du bénéficiaire effectif seulement après l'établissement de la relation d'affaires n'est autorisée que lorsque toutes les conditions prévues au critère 5.14 sont conjointement satisfaites.
535. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican devraient supprimer les exemptions aux mesures de DVC prévues à l'article 31 §3 de la Loi LAB/CFT révisée.
536. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican devraient restreindre dans tous les cas l'application de mesures de DVC simplifiées ou réduites aux clients résidant à l'étranger aux seuls pays dont le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican sait qu'ils sont en conformité avec et ont effectivement mis en œuvre les Recommandations du GAFI.
537. Les Directives de l'AIF devraient être amendées de façon à exiger que la vérification ait lieu dès que possible dans les cas où elle est effectuée après l'établissement de la relation d'affaires.
538. La disposition stipulant que seules les transactions effectuées pendant une période de sept jours doivent être considérées comme des « transactions liées entre elles » devrait être supprimée.
539. Le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican devrait introduire l'obligation explicite de vérifier, si nécessaire, que les transactions sont cohérentes avec la connaissance que l'institution a de l'origine des fonds.
540. Le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican devrait étendre au bénéficiaire effectif l'obligation de mettre en place un système approprié de gestion des risques pour déterminer si un client est une personne politiquement exposée.
541. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican devraient étendre l'obligation de déterminer l'origine des fonds des clients et bénéficiaires effectifs identifiés comme PPE, afin d'y inclure l'origine du patrimoine.
542. La Loi LAB/CFT devrait être amendée de façon à introduire l'obligation explicite de déterminer si un organe correspondant a fait l'objet d'une enquête ou de mesures réglementaires BC/FT ou d'évaluer les contrôles LAB/CFT de l'institution pour établir s'ils sont adéquats et efficaces.
543. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican devraient supprimer les exemptions des normes de DVC prévues à l'article 31 §3 de la Loi LAB/CFT révisée (en particulier au sujet de la surveillance constante).
544. L'AIF devrait développer les activités de sensibilisation aux obligations introduites ou précisées dans la Loi LAB/CFT depuis les visites sur place de MONEYVAL, afin d'assurer leur mise en œuvre efficace.
545. Plus important, l'AIF devrait mettre en place des dispositifs appropriés pour surveiller et assurer le respect des normes envisagées dans les Recommandations 5 à 8 (y compris l'analyse adéquate d'échantillons).

3.2.3 Application des Recommandations 5 à 8

	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
R.5	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'obligation de vérifier, si nécessaire, que les transactions sont cohérentes avec la connaissance que l'institution a de l'origine des fonds. • L'absence d'évaluation formelle des risques fait qu'il n'existe aucune base pour déterminer si les risques potentiels sont pris en compte de façon adéquate par l'approche sur la base du risque actuellement en place. • Au lieu de prévoir des mesures de vigilance simplifiées, la Loi LAB/CFT introduit certaines exemptions systématiques des normes de DVC. • La Loi LAB/CFT autorise l'application de mesures de DVC simplifiées même en cas de scénarios à plus haut risque. • L'application par les entités assujetties de mesures de DVC simplifiées ou réduites aux clients résidant à l'étranger n'est pas toujours limitée aux pays dont le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican sait qu'ils sont en conformité avec ou ont effectivement mis en œuvre les Recommandations du GAFI. • Le Règlement de l'AIF autorise la vérification de l'identité du client et du bénéficiaire effectif après l'établissement de la relation d'affaires, sans exiger que soient satisfaites conjointement l'ensemble des conditions mentionnées au critère 5.14. • La définition des « transactions liées entre elles » n'est pas conforme aux normes, qui ne prévoient pas de limitation du temps écoulé entre les transactions. <p><u>Efficacité</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Les obligations suivantes ont été introduites ou précisées de façon trop récente pour pouvoir être considérées comme pleinement efficaces⁷⁰ : <ul style="list-style-type: none"> • l'obligation d'appliquer les mesures de DVC aux transactions occasionnelles qui sont des virements électroniques dans les cas envisagés par la Note interprétative à la RS.VII ; • l'obligation de vérifier que toute personne prétendant agir pour le compte d'un client est effectivement autorisée à le faire, et d'identifier et de vérifier l'identité de cette personne ; • l'obligation de vérifier le statut légal des personnes morales ou des constructions juridiques, comme l'exigent les normes ; • l'obligation de vérifier aussi l'identité du bénéficiaire effectif, comme l'exigent les normes ; • l'obligation de comprendre la structure de propriété et de contrôle du client ;

⁷⁰ Il convient cependant de prendre en compte le fait que certaines de ces obligations avaient été intégrées auparavant aux procédures internes de l'IOR.

		<ul style="list-style-type: none"> • l'obligation de contrôler les transactions effectuées ; • l'obligation d'appliquer les mesures de DVC aux clients existants sur la base de la matérialité et du risque et, à certains moments appropriés, aux relations existantes ; • l'obligation d'examiner la nécessité d'effectuer une DOS dans les cas où la relation d'affaires n'a pas été établie à cause de l'incapacité de mener à terme de façon satisfaisante les procédures de DVC. • Autres préoccupations en matière d'efficacité au regard de certains critères (voir les insuffisances relevées dans la section « Efficacité et efficience »)
R.6	PC	<ul style="list-style-type: none"> • L'obligation de mettre en place un système approprié de gestion des risques pour déterminer si le client est une personne politiquement exposée ne s'étend pas au bénéficiaire effectif. • L'obligation d'établir l'origine des fonds des clients et des bénéficiaires effectifs identifiés en tant que PPE ne s'étend pas explicitement à l'origine de leur patrimoine. <p><u>Efficacité</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Les obligations suivantes ont été introduites ou précisées de façon trop récente pour pouvoir être considérées comme pleinement efficaces : <ul style="list-style-type: none"> • l'obligation d'appliquer les normes aux PPE, quel que soit leur lieu de résidence ; • l'obligation d'obtenir l'accord de la haute direction à propos des clients existants qui se révèlent ensuite être, ou deviennent, une PPE ; • l'obligation de déterminer si un client est une PPE dans tous les cas et pas seulement dans les « situations à risque ».
R.7	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'obligation explicite d'établir si un organe correspondant a fait l'objet d'une enquête ou de mesures réglementaires BC/FT ou d'évaluer les contrôles LAB/CFT de l'institution pour établir s'ils sont adéquats et efficaces.
R.8	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Exemptions indues des normes de DVC, en particulier eu égard à la surveillance constante (article 31 §3 de la Loi LAB/CFT révisée). <p><u>Efficacité</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Les obligations suivantes ont été introduites ou précisées de façon trop récente pour pouvoir être considérées comme pleinement efficaces : <ul style="list-style-type: none"> • l'obligation de mettre en place des politiques ou de prendre des mesures pour empêcher l'utilisation des nouvelles technologies à des fins de BC ou de FT ; • les mesures à appliquer pour gérer les risques liés aux relations d'affaires n'impliquant pas la présence physique des parties ne sont pas pleinement adéquates.

3.3 Tiers et apporteurs d'affaires (R. 9)

3.3.1 Description et analyse

546. La première version de la Loi LAB/CFT ne permettait pas le recours à un intermédiaire ou à des tiers pour réaliser certains éléments des procédures de DVC ou comme apporteurs d'affaires. Les normes de DVC et de conservation des documents envisagées par les Recommandations 5 et 10 doivent être appliquées par les entités assujetties elles-mêmes. Dans les pays où le recours à un tiers est autorisé, les institutions financières sont seulement tenues (conformément à la R. 9) de s'assurer que des copies des données d'identification et autres documents pertinents relatifs aux procédures de DVC peuvent leur être communiquées sur demande par ce tiers. Par contre, les entités assujetties à la Loi LAB/CFT doivent conserver elles-mêmes les documents, données et informations recueillis lors des procédures de DVC. La loi ne prévoit aucune exception à cette règle. Les manquements à cette obligation sont punis par l'article 42 de la Loi LAB/CFT révisée. L'équipe d'évaluation n'a recueilli aucun élément indiquant que les entités assujetties ne respectent pas la Loi LAB/CFT et recourent à des tiers pour effectuer certains éléments des procédures de DVC.

3.3.2 Recommandation et commentaires

547. Aucun commentaire ou recommandation n'est ici nécessaire.

3.3.3 Application de la Recommandation 9

	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
R.9	N/A	

3.4 Secret ou confidentialité des institutions financières (R.4)

3.4.1 Description et analyse

Obstacles à la mise en œuvre des Recommandations du GAFI

Cadre légal

548. Comme indiqué ci-dessous, il existe trois niveaux différents de secret. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican Autorités ont indiqué que ces trois niveaux sont en fait identiques à ceux qui existent généralement dans les autres systèmes légaux : le *premier niveau* est celui du « secret financier », qui protège de manière présomptive la confidentialité des données financières privées d'un individu de l'accès par des tiers non autorisés ; le *second niveau* est celui du « secret officiel », qui est comparable au type de secret protégeant les organes et les représentants publics contre la divulgation d'informations portant sur les questions traitées par un organe gouvernemental et dont la communication n'est pas autorisée par la loi ; le *troisième niveau* est celui du « secret d'État » ou « secret pontifical ».

549. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont indiqué que la Loi LAB/CFT révisée a résolu la question du fonctionnement de la législation sur le secret en précisant les règles de confidentialité et de secret. Les autorités affirment qu'il en résulte une plus grande transparence au regard de toutes les normes pertinentes en vigueur dans le système légal.

550. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont indiqué en outre que les diverses formes de secret définies dans la Loi LAB/CFT ne doivent pas constituer un obstacle à l'application de cette loi. Leur définition vise en fait à clarifier le fait que l'existence de trois

niveaux de secret ne peut empêcher l'exercice légitime des pouvoirs des autorités compétentes à accéder à l'information nécessaire aux enquêtes LAB/CFT. L'intention du législateur, qui est exprimée dans le préambule à la loi, était de créer un système LAB/CFT fonctionnant de manière efficace.

Secret financier

551. Aux termes de l'article 37 *bis*, §1 de la Loi LAB/CFT révisée, tous les documents, informations et données détenus par les entités assujetties, leurs représentants légaux, administrateurs, Directeurs, employés, consultants ou collaborateurs pour quelque motif que ce soit en relation avec l'exercice des activités visées par la Loi LAB/CFT sont protégés par le secret financier. Les infractions à cette obligation sont passibles de sanctions administratives allant de 10 000 € à 250 000 € pour les personnes physiques et de 10 000 € à 1 000 000 € pour les personnes morales (article 42 de la Loi LAB/CFT révisée). Il convient de souligner que seules les entités assujetties sont liées par cette disposition sur le secret financier, non les autorités compétentes pouvant être en possession de telles informations.

552. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont indiqué que cette disposition de la Loi LAB/CFT révisée a pour but d'assurer le niveau ordinaire de protection des informations financières, dont bénéficient généralement les clients des institutions financières.⁷¹

Secret officiel

553. L'article 40 §1 de la Loi LAB/CFT révisée prévoit : « Toute information détenue par les autorités compétentes est protégée par le secret officiel, sous réserve des activités de l'autorité judiciaire en cas de procédure pénale ».

554. La notion de secret officiel est définie à l'article 36, §1 du Règlement général de la Curie romaine (voir annexe IX), aux termes duquel tous les membres et employés de la Curie romaine « sont tenus de respecter strictement le secret officiel. Par conséquent, ils ne peuvent communiquer à des personnes non autorisées des informations concernant des documents ou des faits dont ils ont obtenu connaissance dans le cadre de leur travail ». Cette règle protège la confidentialité d'une manière cohérente avec les règles gouvernementale de confidentialité s'appliquant à tous les membres de la Curie romaine, y compris les autorités compétentes en matière de prévention et de lutte contre le blanchiment des produits d'activités criminelles et le financement du terrorisme.

555. Les violations du secret officiel sont réprimées par les normes générales du système légal et, en particulier, les articles 70 à 85 du Règlement général de la Curie romaine, les articles 50 à 69 du Règlement général du personnel de l'État de la Cité du Vatican et, s'agissant de l'IOR, les articles 43 à 50 du Règlement général du personnel de l'IOR. Ces sanctions n'excluent pas d'autres sanctions civiles ou pénales.

Capacité d'accès à l'information

556. Aux termes du critère essentiel 4.1, les pays doivent veiller à éviter que la législation sur le secret des institutions financières ne s'oppose à la mise en œuvre des Recommandations du GAFI. Un domaine particulièrement préoccupant à cet égard concerne la capacité des autorités compétentes à accéder à l'information dont elles ont besoin pour remplir de façon adéquate leurs fonctions de lutte contre le BC ou le FT.

557. Aux termes de l'article 37 *bis*, §2 de la Loi LAB/CFT révisée, le secret financier « ne doit pas constituer un obstacle aux activités et demandes d'information des autorités compétentes en vue de la prévention et de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ».

⁷¹ Les autorités ont indiqué que cette intention ressort également de l'article 37, §2 de la Loi LAB/CFT qui prévoit que « les échanges d'information entre l'AIF et l'autorité judiciaire sont menés (...) de façon à sauvegarder la sécurité et l'intégrité de l'information ».

558. S'agissant des autorités visées par cette disposition, le chapitre I *bis* de la Loi LAB/CFT révisée intitulé « Autorités compétentes » fournit une indication importante. Il mentionne les autorités suivantes :

- Secrétairerie d'État ;
- Commission pontificale de l'État de la Cité du Vatican ;
- Cellule de renseignements financiers ;
- gendarmerie.

559. Les évaluateurs en concluent que ces autorités sont clairement exemptées par la loi de l'obligation de respecter le secret financier.

560. L'autorité judiciaire (c'est-à-dire le Promoteur de justice, le juge unique ou le tribunal) n'est pas explicitement mentionnée comme « autorité compétente » dans le chapitre I *bis* de la Loi LAB/CFT révisée. Cependant, la Loi LAB/CFT révisée assigne à l'autorité judiciaire une responsabilité claire dans la répression du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. De plus, l'autorité judiciaire est explicitement mentionnée aux articles 37 §3 et 40 §1 de la Loi LAB/CFT révisée. On peut donc considérer que l'autorité judiciaire constitue une « autorité compétente en vue de la (...) lutte contre le BC et le FT », comme le requiert l'article 37 *bis* §2 de la Loi LAB/CFT révisée. En conséquence, le secret financier ne peut être opposé aux demandes d'information de l'autorité judiciaire. On notera en outre que la gendarmerie est habilitée à mener des enquêtes au nom du Promoteur de justice. Néanmoins, les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican devraient examiner la possibilité d'inclure l'autorité judiciaire dans la liste des autorités compétentes au chapitre I *bis* de la Loi LAB/CFT révisée, afin d'éliminer les doutes potentiels à cet égard.

Échange d'information entre autorités nationales compétentes

561. Le cadre légal pour l'échange d'information est régi par l'article 40 de la Loi LAB/CFT révisée. Ce dispositif d'échange d'information est analysé au regard de la R.31.

562. Toutes les informations détenues par les autorités compétentes sont soumises au secret officiel, sous réserve des activités de l'autorité judiciaire en cas de procédure pénale (article 40 §1 de la Loi LAB/CFT révisée). D'autre part, les autorités (nationales) compétentes doivent coopérer activement et échanger des informations pertinentes en vue de la prévention et de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (article 40 §2 de la Loi LAB/CFT révisée).

563. Comme indiqué plus haut, la notion de secret officiel est définie à l'article 36, §1 du Règlement général et interdit la communication d'informations seulement aux personnes ou entités « non autorisées ». Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican considèrent que les autorités compétentes sont « autorisées » à cette information au titre des pouvoirs découlant de la Loi LAB/CFT, qui ont été décrits dans l'analyse concernant la R.26 (CRF), la R.28 (pouvoirs des autorités compétentes) et la R.29 (organismes de surveillance). L'information peut donc être partagée entre autorités « autorisées ». Par conséquent, l'échange d'information entre autorités compétentes nationales semble n'être soumis à aucune restriction.

564. En outre, l'article 40, § 4 de la Loi LAB/CFT révisée prévoit que les dispositions relatives à l'échange d'information « doivent être appliquées sans préjudice des normes en vigueur concernant le secret pontifical et le secret d'État ». On notera que les règles de confidentialité mises en place au titre du secret pontifical ne s'appliquent pas aux questions financières mais aux informations concernant les activités institutionnelles de l'Église universelle, par exemple l'identité des cardinaux ou des évêques que le Souverain Pontife s'apprête à nommer. Le secret pontifical, par conséquent, ne semble pas devoir restreindre le pouvoir des autorités compétentes d'échanger des informations pertinentes aux fins de la prévention et de la lutte contre le BC et le FT. Le secret pontifical peut être considéré, *mutatis mutandis*, comme le « secret d'État » du Saint-Siège (voir ci-dessous).

565. L'article 107 §1 du CP définit le « secret d'État » d'une manière conforme à l'interprétation et à la pratique courantes des États, en mettant en avant l'ordre public et la sécurité intérieure.⁷²

Échange d'information entre autorités compétentes au niveau international

566. Le cadre légal pour l'échange d'information au niveau international est régi par l'article 41 de la Loi LAB/CFT révisée. Ce dispositif d'échange d'information, qui est analysé au regard de la R.40, permet l'échange d'information sur les transactions suspectes en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme avec les organes similaires d'autres États, sous réserve de réciprocité et sur la base de mémorandums d'accord.

567. L'article 41 §2 de la Loi LAB/CFT révisée prévoit que le secret officiel et toute restriction éventuelle des communications ne doit pas empêcher « l'échange d'information au niveau international ». Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont souligné que l'expression « toute restriction éventuelle » inclut également l'article 36, §1 du Règlement général de la Curie romaine. Par conséquent, le secret officiel et l'article 36, §1 du Règlement général de la Curie romaine ne semblent pas devoir constituer un obstacle à l'échange d'information au niveau international sur les transactions suspectes, comme prévu à l'article 41 §1 de la Loi LAB/CFT révisée. Cependant, l'article 41 §1 de la Loi LAB/CFT révisée ne permet pas l'échange de données de surveillance. Par conséquent, l'exemption du secret officiel prévue au §2 du même article semble s'appliquer expressément à l'échange d'information avec d'autres CRF mais non avec d'autres organes de surveillance

568. Toutefois, ni l'IOR ni l'APSA ne disposant d'agences ou de succursales dans un pays étranger, le besoin d'échange de données de surveillance au niveau international semble être limité. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont indiqué aux évaluateurs que l'AIF a déjà établi des contacts avec des organes de surveillance étrangers.

Échange d'information entre entités financières comme exigé par la R.7, R.9 et RS.VII

569. R.7 : en pratique, d'importants échanges d'information ont lieu entre l'IOR/APSA et les institutions financières étrangères qui leur servent de correspondants bancaires. Les comptes de correspondant sont utilisés pour effectuer les virements internationaux des clients de l'IOR et de l'APSA. Des chèques sont en outre émis sur des banques italiennes fonctionnant comme correspondants bancaires.

570. Cependant, il n'existe aucune exemption explicite de l'obligation de respecter le secret financier lorsqu'un échange d'information est requis dans ce contexte.

571. Ni l'IOR ni l'APSA ne tiennent de comptes « de passage ». Les membres de la haute direction de l'IOR (personnes figurant sur la liste des signatures autorisées) sont les seules personnes autorisées à gérer de tels comptes de l'IOR auprès de banques étrangères. Aucune autre personne ne peut se servir de ces comptes.

572. R.9 : la Recommandation 9 n'est pas applicable à l'intérieur du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, car la Loi LAB/CFT ne prévoit pas le recours à des intermédiaires ou à d'autres tiers pour effectuer certains éléments des procédures de DVC ou comme apporteurs d'affaires. Les normes de DVC envisagées par la Recommandation 5 doivent être appliquées par les entités assujetties elles-mêmes.

573. RS.VII : la Recommandation Spéciale VII exige que des informations sur le donneur d'ordre soient jointes au message ou formulaire accompagnant un virement électronique. Selon les normes, les institutions bénéficiaires sont tenues d'adopter des procédures efficaces basées sur le

⁷² « Quiconque révèle des secrets politiques ou militaires touchant à la sécurité de l'État, soit en communiquant ou en publiant des documents ou des faits, des croquis ou d'autres informations concernant des matériaux, des fortifications ou des opérations militaires, soit en facilitant de quelque façon que ce soit leur diffusion, est passible d'une peine d'emprisonnement de un à trois ans et d'une amende de plus de 2 000 lire italiennes ».

risque pour identifier et traiter les virements électroniques qui ne sont pas accompagnés de données complètes sur le donneur d'ordre. Dans les États membres de l'UE, en cas de données manquantes ou incomplètes sur le donneur d'ordre, un virement électronique doit être rejeté ou bien des données complètes doivent être réclamées conformément à l'article 9 du Règlement (CE) 1781/2006. Par conséquent, en pratique, l'IOR et l'APSA ne seraient pas en mesure d'ordonner de façon continue des virements électroniques transfrontières sans fournir des renseignements complets sur le donneur d'ordre. L'IOR a aussi présenté des éléments montrant que l'information pertinente du point de vue de la RS.VII (nom, numéro de compte et adresse du donneur d'ordre) est effectivement échangée en pratique. Cependant, il n'existe aucune exemption explicite de l'obligation de respecter le secret financier lorsqu'un échange d'information est requis conformément à la RS.VII.

Efficacité et efficience

574. Il semble que des tensions existent entre, d'une part, la demande croissante des correspondants bancaires étrangers d'informations générales sur les opérations financières qu'ils effectuent pour le compte des clients de l'IOR⁷³ et, d'autre part, la forte volonté des institutions du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican d'assurer un haut niveau de protection des données concernant leurs clients. L'IOR a indiqué que les banques italiennes, en particulier, demandent des informations de plus en plus détaillées sur les opérations menées pour le compte des clients de l'IOR. D'après les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, cette demande croissante d'informations semble être due à la décision de la Banque d'Italie d'appliquer des mesures de vigilance renforcées aux relations d'affaires avec l'IOR. Les informations demandées régulièrement à l'IOR par les banques italiennes comprennent, par exemple, des précisions supplémentaires sur le donneur d'ordre ou le bénéficiaire, le bénéficiaire effectif du compte au profit duquel est effectué le virement, l'origine des fonds, l'objet de la transaction et d'autres données.
575. Les représentants de l'IOR ont indiqué aux évaluateurs que, dans un premier temps, ces demandes d'information avaient été transmises à l'AIF, étant donné que les renseignements demandés allaient au-delà de ce qui avait été contractuellement décidé avec ces correspondants bancaires. Cependant, la plupart des contrats établis par l'IOR et l'APSA avec des institutions financières ont été amendés afin d'étendre la portée des informations qui peuvent être échangées.
576. Des éléments ont été présentés à l'équipe d'évaluation montrant que des informations détaillées (y compris des informations couvertes par le secret financier) ont en fait été échangées avec des institutions financières étrangères. Néanmoins, dans certains cas, il semble que les vues diffèrent toujours sur l'étendue et le degré de détail requis des informations à échanger. Les représentants de l'IOR ont indiqué que, dans certains cas, les correspondants bancaires exigent systématiquement, et non au cas par cas, des renseignements supplémentaires. Il semblerait que les différences de vues sur l'étendue et le degré de détail requis des informations aient conduit plusieurs fois à la cessation de la relation d'affaires sur l'initiative de l'IOR ou bien sur celle d'un correspondant bancaire italien.
577. Il convient de réitérer que des informations protégées par le secret financier sont effectivement échangées avec des institutions financières étrangères. Néanmoins, au vu des considérations ci-dessus, l'absence d'une exemption explicite de l'obligation de respecter le secret financier pour permettre l'échange d'informations avec des correspondants bancaires étrangers est source de préoccupations.

⁷³ Les comptes de correspondant sont utilisés pour effectuer les virements internationaux des clients de l'IOR et de l'APSA. Des chèques sont en outre émis sur des banques italiennes servant de correspondants bancaires.

3.4.2 Recommandations et commentaires

578. Le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican devrait introduire une exemption explicite de l'obligation de respecter le secret financier pour permettre l'échange d'informations avec des institutions financières étrangères, lorsque cela est requis pour mettre en œuvre les Recommandations du GAFI.

579. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican devraient préciser les pouvoirs de l'AIF de requérir des informations, comme recommandé par la R.26 et la R.29, afin d'assurer que les entités assujetties ne puissent refuser de répondre à une demande d'information en invoquant l'obligation de respecter le secret financier.

580. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican devraient préciser les pouvoirs de l'AIF d'échanger des informations avec des autorités de surveillance étrangères, afin d'assurer que le secret officiel ne puisse constituer un obstacle à ces échanges d'information.

581. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican devraient examiner la possibilité d'inclure l'autorité judiciaire dans la liste des autorités compétentes au chapitre I *bis* de la Loi LAB/CFT révisée, afin d'éliminer les doutes potentiels à cet égard.

3.4.3 Application de la Recommandation 4

	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
R.4	LC	<ul style="list-style-type: none">• Bien qu'en pratique, il semble que des informations couvertes par le secret financier soient effectivement échangées avec des institutions financières étrangères lorsque cela est requis pour mettre en œuvre les Recommandations du GAFI, la législation ne prévoit pas explicitement d'exemption de l'obligation de respecter le secret financier aux fins de tels échanges d'information et ceux-ci, par conséquent, pourraient être contestés devant les tribunaux.• Étant donné que l'AIF n'est pas explicitement autorisée à échanger des informations avec des organes de surveillance étrangers, il n'apparaît toujours pas clairement si le secret officiel pourrait faire obstacle aux échanges d'information avec de tels organes étrangers.

3.5 **Conservation des documents et règles applicables aux virements électroniques (R.10 et RS. VII)**

3.5.1 Description et analyse

Recommandation 10

Conservation des documents et reconstitution des transactions

582. Avant les amendements et les compléments à la Loi LAB/CFT promulgués par le Décret n° CLIX, la loi ne permettait pas à une autorité compétente de demander aux entités assujetties, sur mandat adéquat, de conserver les documents pendant plus de cinq ans dans certains cas particuliers.

583. Aux termes de l'article 32 de la Loi LAB/CFT révisée, les entités assujetties sont tenues de conserver les documents, données et informations obtenus en appliquant les normes de vigilance à l'égard de la clientèle, afin de permettre à l'autorité judiciaire de reconstituer les relations, services et transactions en cas de procédure pénale.

584. S'agissant des relations, services et transactions, les entités assujetties sont tenues de consigner et de conserver pendant cinq ans à compter de la date de cessation de la relation d'affaires, de la fourniture d'un service ou de l'exécution d'une transaction : les données d'identification du client, du bénéficiaire effectif et de leurs représentants, la date et le montant de la transaction, le type de relation, service ou transaction, et les moyens de paiement utilisés. Les entités assujetties doivent aussi noter l'objet de la relation d'affaires (article 33 §2 de la Loi LAB/CFT révisée). La période de cinq ans peut être étendue sur demande de l'autorité judiciaire.

585. Les informations doivent être enregistrées sans retard et, dans tous les cas, 48 heures au plus après la prestation du service, l'exécution de la transaction ou l'établissement, la modification ou la cessation de la relation d'affaires.

586. La Directive n° 2 de l'AIF (chapitre 2, article VII ; voir annexe XXIII) précise que les entités assujetties doivent conserver les documents acquis lors de l'application des normes de vigilance à l'égard de la clientèle, afin de :

- pouvoir montrer à l'AIF les procédures suivies et mesures adoptées pour remplir leurs obligations légales ;
- permettre à l'AIF d'effectuer des analyses et de réaliser des contrôles approfondis ;
- les tenir à la disposition de l'AIF, du corps de gendarmerie et de l'autorité judiciaire en cas d'enquête.

Conservation des données d'identification, des fichiers et de la correspondance commerciale

587. Avant les amendements et les compléments à la Loi LAB/CFT promulgués par le Décret n° CLIX, la législation n'exigeait pas clairement la conservation de la correspondance commerciale.

588. En ce qui concerne les normes d'identification et de vérification de l'identité, les entités assujetties sont tenues de conserver pendant cinq ans à compter de la date de la cessation de la relation d'affaires, de la fourniture d'un service ou de l'exécution d'une transaction, tous les documents et information recueillis, y compris la correspondance commerciale, les actes et annotations (article 33 §1 de la Loi LAB/CFT révisée). La Loi LAB/CFT ne requiert pas explicitement la conservation des fichiers de comptes. La période de cinq ans peut être prolongée à la demande de l'autorité judiciaire.

Mise à la disposition des autorités compétentes en temps voulu

589. Aux termes de l'article 33 §5 de la Loi LAB/CFT révisée, les entités assujetties sont tenues d'adopter un système de conservation des documents leur permettant de répondre rapidement et de façon efficace aux demandes des autorités compétentes pendant la période de conservation de cinq ans.

Efficacité et efficacité

590. A l'IOR, la conservation des documents s'appuie sur un système informatisé. L'IOR a mis en place depuis 1996 un registre électronique des clients et un système d'enregistrement des transactions. En 2005, l'IOR a créé un profil client adaptable et un module de données pour chaque client. Ce module est utilisé pour conserver des données sur les personnes physiques et morales. Les documents recueillis pendant la procédure DVC sont scannés dans la base de données électronique sur les clients (Sintacs). Les données relatives aux clients sont recueillies à l'aide des formulaires d'ouverture de compte et saisies dans un autre système informatique (NSII). Les deux systèmes informatiques utilisés (NSII et Sintacs) fonctionnent de manière parallèle et tous les services administrations peuvent accéder à l'information en ligne.

591. Il convient de souligner que les données DVC relatives aux signataires et « personnes désignées » (personnes autorisées à exécuter une transaction ponctuelle unique mais ne disposant pas d'une procuration générale) sont enregistrées uniquement sous forme matérielle. Un projet est

en cours afin d'enregistrer cette information dans les modules du système informatique utilisés aux guichets. Les évaluateurs pensent que cette mesure est essentielle pour faciliter une réponse rapide des autorités compétentes et améliorer la surveillance des transactions inhabituelles.

592. L'IOR a mis en place depuis mars 2011 une procédure interne détaillée pour l'enregistrement des relations et transactions des clients (voir annexe XXVII). L'obligation de conserver la correspondance, les actes et les annotations, telle qu'introduite récemment par le Décret n° CLIX, n'est pas encore prise en compte dans les procédures internes.
593. En ce qui concerne l'enregistrement des transactions, la procédure interne exige l'enregistrement des données spécifiées dans la Loi LAB/CFT. Selon les procédures opérationnelles adoptées par l'IOR, les transactions dépassant un seuil minimum de 9 999 € doivent être conservées dans une archive informatique unique (*archivio unico informatico*), qui sert à surveiller les transactions exécutées par les clients et à identifier les transactions potentiellement suspectes. Cette base de données permet en outre de compiler des statistiques détaillées à usage interne ou à l'intention de l'AIF, si celle-ci en fait la demande. Toutes les transactions exécutées sont enregistrées et conservées dans les systèmes informatiques pendant dix ans.
594. Les données conservées sur les transactions semblent suffisantes pour permettre la reconstitution des transactions individuelles. L'IOR a reçu plusieurs demandes d'information de l'AIF sur des transactions particulières. Aucune insuffisance n'est apparue lors du traitement de ces demandes. Les autorités ont confirmé que l'IOR est en mesure de fournir tous les renseignements nécessaires.
595. L'existence d'un fichier électronique moderne des clients, d'un système d'enregistrement des transactions, de procédures internes adaptées et d'une structure organisationnelles claire pour les fonctions de conservation des documents, associée à la bonne compréhension des obligations de l'IOR manifestée par ses représentants, semble indiquer que les obligations de conservation des documents sont mises en œuvre de façon adéquate au sein de l'IOR. D'un autre côté, l'absence totale de toute visite d'inspection à ce sujet et, en particulier, d'analyse d'échantillons, soulève certaines préoccupations.
596. Les représentants de l'APSA se sont montrés sensibilisés et bien au fait de leurs obligations de conservation des documents découlant de la Loi LAB/CFT. L'APSA a, elle aussi, mis en place un système informatique moderne pour l'enregistrement des clients et des transactions. En ce qui concerne la conservation des documents, les procédures LAB/CFT internes adoptées par l'APSA le 2 janvier 2012 après la première visite sur place de MONEYVAL mentionnent principalement les obligations découlant de la Loi LAB/CFT, sans préciser les procédures internes ni assigner précisément les responsabilités en ce domaine. Il semblerait que la formalisation des procédures de conservation des documents en soit encore à ses débuts. Néanmoins, les obligations légales sont apparemment respectées en pratique.

RS.VII

597. Le chapitre VIII de la Loi n° CXXVII de 2010 traite des « données relatives aux virements ». Aux termes de l'article 38 :
- a) les dispositions de ce chapitre, établies conformément aux principes et règles en vigueur dans le système juridique européen, s'appliquent aux virements, en quelque devise que ce soit, envoyés ou reçus par un prestataire de services de paiement. Elles visent à prévenir, enquêter sur et identifier les cas de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme ;
 - b) des règles définissent les obligations à respecter par les prestataires de services de paiement au sujet des donneurs d'ordre et des bénéficiaires, ainsi que des intermédiaires dans l'exécution des services de paiement ;

- c) les normes de vigilance à l'égard de la clientèle, qui exigent d'obtenir, d'enregistrer et de conserver des informations complètes sur le donneur d'ordre, s'appliquent dans tous les cas aux virements ;
 - d) l'AIF, conformément aux principes définis dans le Règlement (CE) n° 1781/2006 du 15 novembre 2006 relatif aux informations sur le donneur d'ordre devant accompagner les virements, émet des directives pour la mise en œuvre des dispositions contenues dans ce chapitre.
598. Bien que cet article de la première version de la Loi LAB/CFT ne précise guère les obligations, l'alinéa d est particulièrement important. La CRF a émis des directives le 14 novembre 2011, peu avant la première visite sur place de MONEYVAL.
599. Le 25 janvier 2012 est entré en vigueur un nouveau décret promulguant des amendements et des compléments à la loi LAB existante. Le nouvel article 38, traitant des virements électroniques, prévoit :
- 1. Dans le cas des virements électroniques, sous réserve des seuils et exemptions prévus à l'article 28, §1 c (1 000 €), les prestataires de services de paiement du donneur d'ordre et du bénéficiaire, ainsi que les prestataires intermédiaires, *doivent respecter* les normes d'identification du client, de vérification de son identité, d'enregistrement et de conservation des données relatives au donneur d'ordre, à savoir :
 - a) nom et prénom ;
 - b) date et lieu de naissance ;
 - c) adresse ;
 - d) numéro de compte.
 - 2. L'AIF doit émettre des directives et des normes de mise en œuvre au sujet des virements électroniques, sur la base notamment des normes européennes et internationales en vigueur.
600. Les dispositions contenues dans les directives de la CRF n'ont pas changé.
601. Il importe de noter ici que le nouvel article 38 prévoit que « les prestataires de services de paiement *doivent respecter* les normes ». Il requiert donc en pratique des prestataires de services de paiement qu'ils appliquent les normes plus détaillées définies dans les directives de la CRF, qui sont abordées ci-dessous.

Autres moyens contraignants

602. D'une manière générale, les dispositions adoptées par la CRF dans le Règlement n° 4 (voir annexe XX) semblent conformes sur plusieurs points aux critères essentiels de la RS.VII. Pour certaines recommandations, dont la RS.VII, la Méthodologie du GAFI autorise l'utilisation d'« autres moyens contraignants » au lieu d'une loi ou d'une réglementation pour mettre en œuvre les normes dans le droit interne, mais certaines conditions doivent être respectées.
603. Ces conditions sont globalement les suivantes : le document exigeant l'application de la norme doit présenter clairement un caractère obligatoire ; ce document doit être émis par une autorité compétente ; et des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives doivent être prévus en cas de non-respect.
604. Pour déterminer si cette dernière condition est satisfaite, il convient d'examiner la gamme de sanctions visant les personnes physiques et morales, leur applicabilité en cas de violation d'une norme LAB/CFT, les éléments montrant que ces sanctions sont effectivement appliquées en pratique et les possibilités de recours en cas d'application d'une sanction.
605. Les sanctions prévues dans la première version de la Loi LAB/CFT n'étaient pas pleinement satisfaisante. L'article 42 de cette loi donne à la CRF le pouvoir d'appliquer des sanctions en relation avec certaines dispositions spécifiques, notamment l'article 38 relatif aux données concernant les virements. Des amendes administratives sont prévues. Leur montant s'élève de

10 000 € à 250 000 € pour les personnes physiques, ce qui semble assez faible par rapport à d'autres pays. Aucune autre sanction administrative ou disciplinaire n'est prévue.

606. A l'art 42 de la Loi LAB/CFT révisée, les amendes administratives applicables aux personnes physiques sont demeurées inchangées, de même que leur montant (de 10 000 € à 250 000 €). Aucune sanction administrative nouvelle n'a été incluse. Cependant, s'agissant des personnes morales, des amendes administratives d'un montant pouvant aller de 10 000 € à 1 000 000 € ont été ajoutées.
607. Avant le 25 janvier 2012, le droit de l'État de la Cité du Vatican ne prévoyait pas la responsabilité pénale ou administrative des personnes morales car les autorités considéraient que cela était incompatible avec les principes fondamentaux du droit interne. Cependant, l'article 42 *bis* de la Loi LAB/CFT révisée instaure la responsabilité administrative des personnes morales pour les infractions définies aux articles. 412 *bis* et 138 *ter* du Code pénal.
608. En pareils cas, une amende administrative d'un montant de 20 000 € à 2 000 000 € peut être imposée à une personne morale. Celle-ci peut en outre être frappée d'une interdiction temporaire d'exercer ses activités lorsque certaines conditions sont remplies. L'alinéa 5 prévoit que cette norme ne s'applique pas aux autorités nationales, étrangères et internationales. Par conséquent, bien que l'IOR soit incluse, l'APSA, en tant qu'autorité publique, ne l'est pas.
609. La Loi LAB/CFT révisée prévoit une possibilité de recours à l'article 42.4, qui prévoit que « la personne sanctionnée peut contester la décision de l'AIF en saisissant le juge unique. S'il s'agit d'une personne morale, l'entité sanctionnée peut se retourner contre la personne physique responsable de la violation ».
610. L'AIF n'a encore imposé aucune sanction administrative. La Loi LAB/CFT ne prévoit pas spécifiquement de sanctions pénales en cas de violation de plusieurs articles de la première version et de la version révisée de la loi relevant d'autres chapitres que les chapitres II et III sur les personnes physiques. L'article 9 de la Loi sur les sources du droit (voir annexe XII) prévoit cependant que :
- « En l'absence de disposition pénale applicable à un acte commis en violation des normes religieuses ou morales, de l'ordre public ou de la sécurité des personnes ou des biens, le juge est habilité à invoquer les principes généraux du droit pour imposer une sanction pécuniaire de 3 000 € maximum ou une peine de détention de six mois maximum et appliquer, le cas échéant, les autres sanctions prévues dans la Loi n° CCXXVII du 14 décembre 1994. »
- Cette disposition unique ouvre la possibilité de sanctions pénales dans les cas les plus flagrants.
611. Bien que la nouvelle loi représente une amélioration importante en permettant de sanctionner les personnes morales, des préoccupations subsistent quant au caractère efficace, proportionné et dissuasif des sanctions pénales, civiles et administratives, et cela pour les raisons suivantes :
- a) l'APSA étant considérée comme une autorité publique, les nouvelles sanctions administratives ne semblent pas s'y appliquer ;
 - b) l'existence de sanctions disciplinaires supplémentaires pour les personnes physiques et morales n'apparaît explicitement ni en droit ni en pratique ;
 - c) il n'est pas prévu de sanctions pour les Directeurs et les membres de la haute direction ;
 - d) aucune sanction n'a encore été appliquée.
612. En conclusion, les règlements et directives :
- prennent en compte les critères sous-jacents nécessaires à l'établissement d'un système LAB/CFT efficace ;
 - emploient des formulations adaptées aux critères requis ;
 - sont émis par l'AIF en tant qu'autorité compétente désignée ;

- se fondent sur la première version de la Loi LAB/CFT et sur l'article 2 du Décret n° CLIX, qui introduit la Loi LAB/CFT révisée ;
 - prévoient des sanctions (mais avec une exemption pour les autorités publiques, ce qui veut dire que les sanctions ne s'appliquent pas à l'APSA), mais ne prévoient pas explicitement de sanctions pour les Directeurs et la haute direction.
613. Bien que les critères concernant la mise en place de « sanctions pénales, civiles et administratives efficaces, proportionnées et dissuasives » ne soient pas pleinement satisfaits, les évaluateurs sont d'avis qu'il existe des raisons suffisantes de considérer les règlements et directives émis par la CRF comme « autres moyens contraignants ». En pratique, les règlements et directives sont reconnus par les institutions concernées comme obligatoires et pouvant donner lieu à des sanctions applicables, en particulier à l'intérieur du cadre constitutionnel et institutionnel unique du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. Par conséquent, les dispositions des règlements et directives peuvent être prises en compte à des fins de notation.

Directives de la CRF, telles qu'é émises dans le Règlement n° 4 du 14 novembre 2011 de l'AIF

614. Le Règlement n° 4 de l'AIF sur les virements est reproduit à l'annexe XX. Ce règlement décrit clairement les obligations applicables aux donneurs d'ordre, bénéficiaires, prestataires de services de paiement et intermédiaires dans le cas des virements nationaux et transfrontières d'un montant supérieur à 1 000 €.
615. Le règlement ne s'applique pas aux virements effectués à l'aide d'une carte de crédit ou de débit, à condition que ces virements soient accompagnés par un identifiant unique permettant de déterminer l'origine de la transaction (donneur d'ordre). Il ne s'applique pas non plus aux transactions d'un montant inférieur à 1 000 €, ni aux retraits d'espèces effectués par les clients sur leurs propres comptes, ni aux cas où le donneur d'ordre et le bénéficiaire sont tous deux des prestataires de services de paiement agissant pour leur compte.
616. En outre, le règlement prévoit à l'article 3.4 qu'il ne s'applique pas lorsque les débits sont autorisés entre deux parties, en leur permettant d'effectuer des paiements à l'aide de leurs comptes, à la condition que les virements soient accompagnés d'un identifiant unique grâce auquel une personne physique ou morale pourra être identifiée en cas d'utilisation de chèques non approvisionnés ou à des fins de règlements d'impôts, d'amendes ou d'autres prélèvements au profit des autorités publiques.
617. L'article 4 du règlement exige la fourniture d'informations complètes sur le donneur d'ordre. Ces informations comprennent : nom, prénom et numéro de compte. L'adresse peut être remplacée par la date et le lieu de naissance du donneur d'ordre, le numéro d'identification du client ou son numéro national d'identité. En l'absence du numéro de compte du donneur d'ordre, celui-ci doit être remplacé par un identifiant unique permettant de remonter de la transaction au donneur d'ordre.
618. L'article 5 fait obligation au prestataire de services de paiement du donneur d'ordre de « vérifier » que les données d'information sont « complètes » avant d'effectuer le virement. Cependant, le critère essentiel 1 de la RS.VII requiert des institutions financières qu'elles vérifient l'« identité » du donneur d'ordre. La vérification de l'exhaustivité des données pourrait être interprétée comme le fait d'assurer que les différents types d'information sont présents, alors que les critères essentiels exigent de veiller à la vérification de l'identité. L'obligation de vérification n'est donc pas entièrement mise en œuvre.
619. La norme prévue au critère essentiel 3 accepte la possibilité que les virements intérieurs soient accompagnés uniquement du numéro de compte du donneur d'ordre ou d'un identifiant unique. L'article 6 du règlement adopte la même approche à l'égard de tous les virements impliquant des États ayant adopté des normes législatives équivalentes, à la condition que des renseignements plus détaillés puissent être fournis sur demande dans un délai de trois jours ouvrables. Les

virements dans l'Union européenne sont considérés comme virements intérieurs aux fins de cette Recommandation Spéciale mais le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ne fait pas partie de l'UE. La notion d'« États ayant adopté des normes législatives équivalentes » représente une approche plus large.⁷⁴ Pour ces deux raisons, on peut considérer que le règlement n'est pas conforme à l'obligation faite aux institutions financières d'inclure, pour les virements électroniques transfrontières de 1 000 € ou plus, des informations complètes sur le donneur d'ordre dans le message ou le formulaire de paiement accompagnant le virement.

620. Les institutions financières intermédiaires et bénéficiaires sont tenues d'assurer que des informations complètes sur le donneur d'ordre sont envoyées avec le virement. L'article 13 indique quoi faire en cas de limitations techniques. Alors que la norme mentionne uniquement les limitations techniques en relation avec les virements transfrontières, le règlement a malheureusement adopté la même approche à l'égard des États ne disposant pas d'une législation équivalente.
621. Le règlement ne prévoit pas l'obligation explicite d'éviter l'envoi par lot des transactions inhabituelles, lorsque cela peut accroître le risque de blanchiment de capitaux.
622. L'article 10 fait obligation au prestataire de services de paiement du donneur d'ordre de considérer l'absence ou le manque de données d'information comme un facteur du risque et d'examiner si cela justifie l'envoi d'une déclaration à l'AIF.
623. L'article 33, par 5, alinéa a), de la première version de la Loi LAB/CFT prévoit que l'AIF est chargée de surveiller le respect des normes édictées en matière de prévention et de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et d'émettre des directives pour la mise en œuvre des règles contenues dans cette loi, notamment à l'article 38. Ce rôle est réitéré à l'article 2 *septies* de la Loi LAB/CFT révisée.
624. L'article 42 (ancien) et les articles 42 et 42 *bis* (nouveaux) de la Loi LAB/CFT prévoient plusieurs sanctions. Cependant, d'une manière générale, comme on l'a vu plus haut, le manque de sanctions pénales, civiles et administratives efficaces, proportionnées et dissuasives subsiste.
625. Les dispositions du règlement sont conformes aux exigences de la RS.VII sur plusieurs points. Conformément à l'article 2 *septies* §9, le règlement a été publié aux *Acta Apostolicae Sedis* le 1^{er} janvier 2012.
626. Le règlement ne paraît pas conforme aux normes dans deux domaines. Premièrement, il n'exige pas explicitement d'éviter l'envoi par lot des transactions inhabituelles, lorsque cela peut accroître le risque de blanchiment de capitaux. Deuxièmement, les institutions financières bénéficiaires ne sont pas tenues d'adopter des procédures efficaces, basées sur le risque, pour l'identification et le traitement des virements électroniques qui ne sont pas accompagnés de renseignements complets sur le donneur d'ordre. Dans certains cas, l'institution financière bénéficiaire devrait envisager de restreindre ou même de mettre un terme à sa relation d'affaires avec les institutions financières qui n'appliquent pas les normes de la RS.VII.
627. Le règlement ayant été publié immédiatement après la première visite sur place de MONEYVAL, l'efficacité de la mise en œuvre n'a pu être évaluée.

Procédures internes de l'IOR

628. Depuis le 20 juin 2011, l'IOR a mis en place des procédures détaillées pour les virements qui sont largement conformes aux critères de la RS.VII. Étant donné la situation particulière existant au Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, où le secteur financier consiste pour l'essentiel de l'IOR

⁷⁴ La Directive n° 3 précise les modalités d'identification des États considérés comme ayant établi un système équivalent. Il s'agit des États membres de l'UE et de l'EEE, ainsi que des pays suivants : Australie, Brésil, Canada, Japon, Hong-Kong, Inde, République de Corée, Mexique, Fédération de Russie, Singapour, États-Unis, République d'Afrique du Sud, Suisse, Mayotte, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Pierre et Miquelon, Wallis et Futuna, Aruba, Curaçao, Saint-Martin, Bonaire, Saint-Eustache et Saba.

et de l'APSA, l'introduction de ces procédures est particulièrement pertinente dans une perspective d'ensemble.

629. Les procédures internes de l'IOR établissent en outre une distinction procédurale entre les virements intérieurs et les virements internationaux. L'IOR a indiqué que les virements intérieurs désignent les virements électroniques avec des banques italiennes exécutés via le système de transmission des fichiers bancaires italien (CBI). Les virements internationaux désignent les virements « étrangers, non italiens » pour lesquels est utilisé le message SWIFT 103. L'IOR a déclaré qu'actuellement, tous les virements électroniques qu'elle traite sont des virements internationaux. De plus, s'agissant des virements intérieurs, les procédures internes en place depuis le 20 juin 2011 exigent que chaque virement soit accompagné des informations suivantes sur le donneur d'ordre :

- a) nom et prénom ;
- b) adresse (ou date et lieu de naissance) ;
- c) numéro d'identification de la relation.

630. Étant donné l'absence de dispositions avant le 14 novembre 2011, le fait que les directives ne sont pas conformes aux normes sur les « virements nationaux » et les préoccupations qui subsistent en matière de sanctions, les procédures internes de l'IOR doivent être considérées comme des mesures volontaires du secteur privé et non comme d'« autres moyens contraignants ».

631. La mise en œuvre efficace des procédures internes est néanmoins importante. Un cabinet international d'experts-comptables⁷⁵ a réalisé un audit des déclarations financières de l'IOR en examinant aussi, dans ce cadre, le système de contrôle interne mais non dans le but d'exprimer un avis sur l'efficacité du système de contrôle interne au regard des politiques LAB/CFT. Dans leur projet de lettre de recommandations, les auditeurs ont noté en particulier que l'IOR avait lancé un projet pour se mettre en conformité avec la Loi LAB/CFT, en tenant compte également des normes internationales et bonnes pratiques de lutte contre le blanchiment de capitaux pendant l'année 2010, en mettant plus particulièrement l'accent sur les normes de DVC, l'enregistrement des données, les déclarations de transactions suspectes et la gouvernance LAB/CFT. L'IOR a indiqué aux auditeurs que le projet serait finalisé en décembre 2012. En conclusion, les auditeurs externes n'ont pas évalué l'efficacité des procédures LAB/CFT depuis 2010.

632. La lettre de recommandations pour 2010 n'a pas été publiée parce que les auditeurs avaient effectué un contrôle des TI en octobre 2010 suite à une demande spécifique du comité de surveillance. La Direction a convenu avec les auditeurs de traiter cette question dans la lettre de recommandations pour 2011, qui sera soumise au comité de surveillance en juillet 2012.

Efficacité

633. En septembre 2010, une enquête a été ouverte en Italie pour déterminer si une ou plusieurs violations de la réglementation italienne sur le blanchiment de capitaux avaient eu lieu en relation avec deux demandes de virements électroniques transmises par l'IOR à une banque italienne. Les virements en question, qui n'ont pas été effectués, portaient, semble-t-il, sur des sommes de 20 millions € adressés à une banque de Francfort dans le premier cas et de 3 millions € adressés à une autre banque italienne dans le second. Les fonds qui devaient être transférés ont été provisoirement gelés avant d'être ensuite libérés par les autorités italiennes. Au moment des visites d'évaluation, les procédures judiciaires en cours à ce sujet n'étaient pas achevées. L'un des éléments en jeu était la question de savoir si les données d'identification des clients et de leurs bénéficiaires effectifs accompagnaient ou non les virements.

634. En relation avec cette affaire, les autorités judiciaires italiennes ont demandé à la CRF italienne d'obtenir des informations sur l'utilisation de plusieurs comptes bancaires ouverts auprès

⁷⁵ Commissaire aux comptes de l'IOR au moment des visites sur place de MONEYVAL.

de l'IOR. La CRF italienne a transmis ces demandes à l'AIF. L'information reçue par les autorités italiennes présentait, d'après elles, un caractère très générique quant à l'identification des bénéficiaires effectifs des comptes concernés.

635. Eu égard à l'évaluation de cette recommandation, les évaluateurs ignorent toujours si, dans ces cas particuliers, l'institution financière à l'origine des virements (IOR) avait inclus des renseignements complets sur le donneur d'ordre dans le message ou le formulaire de paiement accompagnant le virement électronique. L'équipe d'évaluation n'a pu poursuivre plus en détail cette question car le présent rapport, qui est consacré à l'évaluation de l'efficacité de la mise en œuvre des normes internationales, n'est pas une enquête.
636. Le 23 mai 2011, l'IOR a envoyé une lettre à ses clients leur annonçant qu'ils ne pourraient plus utiliser les chèques en leur possession en relation avec les fonds conservés à l'IOR. Cette lettre indiquait qu'une banque italienne n'acceptait d'honorer les chèques que sur réception de toutes les données personnelles et fiscales concernant le donneur d'ordre et, le cas échéant, l'entité ou la congrégation à laquelle celui-ci est affilié. L'IOR déclarait vouloir défendre l'indépendance et la vie privée de ses clients contre toute ingérence de la part d'institutions ou d'organisations extérieures au Saint-Siège. Les représentants de l'IOR ont indiqué à l'équipe d'évaluation qu'ils étaient prêts à fournir – et fournissaient en pratique – toutes les informations requises par les normes internationales mais que, dans ce cas, les demandes de la banque italienne allaient bien au-delà des normes internationales (la banque italienne exigeait une liste complète des clients de l'IOR comme condition à la poursuite de toute relation d'affaires avec l'Institut). L'AIF a demandé à l'IOR des précisions sur cette question et l'IOR a indiqué que toute l'information requise avait été fournie à l'AIF.
637. Comme les transactions transfrontières, qui sont désignées à haut risque par les autorités, sont fréquentes au Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, la mise en œuvre effective de cette recommandation présente une importance particulière.
638. Les procédures internes de l'IOR sont largement conformes aux critères de la RS.VII. S'agissant des « virements intérieurs » (virements vers l'Italie), les procédures internes vont au-delà des directives de la CRF. En ce qui concerne l'impact de l'utilisation du système italien de transmission des fichiers bancaires (CBI) au lieu du système SWIFT pendant la période récente (juin 2011-mars 2012), les autorités ont indiqué qu'il n'existe pas en pratique de différence entre les messages CBI et SWIFT. Du fait de l'introduction récente des changements, il n'a pas été possible d'évaluer l'efficacité de la mise en œuvre.
639. Les questions en suspens avec les procureurs italiens et le problème décrit dans la lettre du 23 mai 2011 soulèvent des préoccupations à propos de l'efficacité globale. Dans le cadre de l'évaluation de cette recommandation, il n'apparaît toujours pas clairement aux évaluateurs si, dans ces cas particuliers, l'institution financière à l'origine du virement (IOR) avait inclus des informations complètes sur le donneur d'ordre dans le message ou le formulaire de paiement accompagnant le virement électronique. L'équipe d'évaluation n'a pu poursuivre cette question en détail puisque, comme indiqué plus haut, son travail est un travail d'évaluation et non d'enquête.
640. L'APSA a adopté des procédures internes de lutte contre le blanchiment de capitaux le 13 mars 2012, plus de deux mois après la première visite sur place de MONEYVAL. Aucune procédure écrite spécifique n'est en place au sujet des virements électroniques. En pratique, les virements électroniques exécutés par l'APSA concernent principalement le versement de salaires et de retraites. L'APSA utilise les codes SWIFT.
641. L'AIF n'a encore réalisé aucune visite d'inspection à l'IOR et à l'APSA dans le cadre de ses fonctions de surveillance. Le fait est remarquable, étant donné les questions en suspens entre l'IOR et certaines autorités étrangères et la taille réduite du secteur financier de l'État de la Cité du Vatican, et ne donne pas l'impression que des mesures ont été mises en place pour surveiller efficacement l'application des normes.

Éléments complémentaires

642. Les statistiques ci-dessous ont été reçues à ce jour sur les transactions transfrontières :

Virements transfrontières (du 1^{er} avril 2011 au 11 octobre 2011)

Devises	Montant total des virements reçus	Nombre de virements reçus	Montant total des virements envoyés	Nombre de virements envoyés
Francs suisses	104 600,00	6	20 000,00	1
Dollars (Singapour)	105 579,00	2	0,00	0
Euros	11 168 519,21	405	25 501 751,88	1 148
Yens	5 968 000,00	4	0,00	0
Livres	35 400,00	4	2 525,00	2
Dollars US	1 438 559,00	71	5 797 402,03	194
Dollars canadiens	70 297,00	4	36 400,00	3
Autres	0,00	0	33 050,00	2
Total		496		1,350

Devises	Montant total des virements reçus et envoyés	Nombre total de virements reçus et envoyés	Montant total des virements reçus (€)	Montant total des virements envoyés (€)	Montant total des virements reçus et envoyés (€)
Francs suisses	124 600,00	7	85 442,51	16 337,00	101 779,51
Dollars (Singapour)	105 579,00	2	59 683,81	0,00	59 683,81
Euros	36 670 271,09	1 553	11 168 519,21	25 501 751,88	36 670 271,09
Yens	5 968 000,00	4	55 502,40	0,00	55 502,40
Livres	37 925,00	6	40 072,80	2 858,30	42 931,10
Dollars US	7 235 961,03	265	1 014 327,95	4 087 748,17	5 102 076,12
Dollars canadiens	106 697,00	7	49 805,42	25 789,40	75 594,82
Autres	33 050,00	2			
Total		1 846	12 473 354,10	29 634 484,75	42 107 838,86

3.5.2 Recommandation et commentaires

R.10

643. L'AIF devrait mettre en place des dispositifs appropriés pour surveiller et assurer la mise en œuvre efficace des normes de conservation des documents (y compris au moyen d'analyses d'échantillons adéquates).

644. La mise en œuvre effective des normes par l'APSA devrait être renforcée par l'adoption de procédures internes précisant clairement les obligations et les responsabilités du personnel de l'APSA.⁷⁶

RS.VII

645. Il est recommandé d'établir une base plus claire dans la législation plutôt que dans les directives pour les normes relatives aux obligations des prestataires de services de paiement, en particulier parce qu'il n'apparaît pas clairement quelles sont les attentes légales pour une institution financière comme l'IOR.

646. Il est recommandé d'introduire l'obligation explicite de ne pas grouper les transactions inhabituelles par lot car cela peut accroître le risque de blanchiment de capitaux. Il est également recommandé d'établir pour les institutions financières bénéficiaires des procédures efficaces basées sur le risque pour l'identification et le traitement des virements électroniques qui ne sont pas accompagnés par des informations complètes sur le donneur d'ordre.

647. Rien n'indique que des sanctions aient déjà été appliquées en pratique. Il est donc recommandé que l'AIF applique effectivement ses pouvoirs de sanction, le cas échéant.

648. Les directives existantes ne sont pas suffisamment claires quant à l'obligation de vérification. L'article 5 oblige le prestataire de services de paiement du donneur d'ordre à « vérifier » que les données d'information sont « complètes » avant d'effectuer le virement. Cependant, le critère essentiel 1 de la RS.VII exige des institutions financières qu'elles vérifient l'« identité » du donneur d'ordre. Comme indiqué plus haut, la vérification de l'exhaustivité des données pourrait être interprétée comme le fait d'assurer que les différents types d'information sont présents, alors que le critère essentiel exige de veiller à la vérification de l'identité. Il est donc recommandé d'amender l'article 5 à cet égard.

649. La norme prévue au critère essentiel 3 accepte la possibilité que les virements intérieurs soient accompagnés uniquement du numéro de compte du donneur d'ordre ou d'un identifiant unique. L'article 6 du règlement adopte la même approche à l'égard de tous les virements impliquant des États ayant adopté des normes législatives équivalentes, à la condition que des renseignements plus détaillés puissent être fournis sur demande dans un délai de trois jours ouvrables. Les virements dans l'Union européenne sont considérés comme virements intérieurs aux fins de cette Recommandation Spéciale mais le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ne fait pas partie de l'UE. La notion d'« États ayant adopté des normes législatives équivalentes » représente une approche plus large.⁷⁷ Pour ces deux raisons, on peut considérer que le règlement n'est pas conforme à l'obligation faite aux institutions financières d'inclure, pour les virements électroniques transfrontières de 1 000 € ou plus, des informations complètes sur le donneur d'ordre dans le message ou le formulaire de paiement accompagnant le virement.

650. Les institutions financières intermédiaires et bénéficiaires sont tenues d'assurer que des informations complètes sur le donneur d'ordre sont envoyées avec le virement. L'article 13 indique quoi faire en cas de limitations techniques. Alors que la norme mentionne uniquement les limitations techniques en relation avec les virements transfrontières, le règlement a malheureusement adopté la même approche à l'égard des États ne disposant pas d'une législation équivalente. Ce point devrait être réexaminé.

⁷⁶ L'équipe d'évaluation a appris depuis que l'APSA a adopté des procédures internes. Les procédures communiquées à l'équipe d'évaluation étaient datées du 13 mars 2012.

⁷⁷ La Directive n° 3 précise les modalités d'identification des États considérés comme ayant établi un système équivalent. Il s'agit des États membres de l'UE et de l'EEE, ainsi que des pays suivants : Australie, Brésil, Canada, Japon, Hong-Kong, Inde, République de Corée, Mexique, Fédération de Russie, Singapour, États-Unis, République d'Afrique du Sud, Suisse, Mayotte, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Pierre et Miquelon, Wallis et Futuna, Aruba, Curaçao, Saint-Martin, Bonaire, Saint-Eustache et Saba.

3.5.3 Application de la Recommandation 10 et de la Recommandation Spéciale VII

	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
R.10	LC	<p><u>Efficacité</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • L'obligation de conserver la correspondance d'affaires a été introduite trop récemment pour pouvoir être considérée comme pleinement efficace. • L'absence de visites d'inspection (y compris l'analyse d'échantillons) au regard de la mise en œuvre des obligations de conservation des documents soulève certaines préoccupations. De plus, l'APSA n'a pas mis en place de procédures internes au sujet de ces obligations.
RS.VII	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Le règlement n'impose pas explicitement l'obligation d'éviter l'envoi des virements inhabituels par lot lorsque cela peut accroître le risque de blanchiment de capitaux. • Il n'est pas exigé des institutions financières bénéficiaires la mise en place de procédures efficaces basées sur le risque pour l'identification et le traitement des virements électroniques qui ne sont pas accompagnés par des informations complètes sur le donneur d'ordre. • Le règlement contient lui-même certaines insuffisances en ce qui concerne la vérification de l'identité et repose sur une interprétation trop large de la notion de « virements intérieurs ». • Au moment des visites sur place de MONEYVAL, l'APSA n'avait pas mis en place de procédures internes écrites. • L'AIF n'a pas encore effectué de visite d'inspection à l'IOR et à l'APSA dans le cadre de ses fonctions de surveillance. Cela laisse à penser qu'il n'a pas été mis en place de mesures pour contrôler efficacement l'application des normes. • D'une manière générale, les normes ont été introduites de façon trop récente pour pouvoir être considérées comme pleinement efficaces et les évaluateurs n'ont donc pu évaluer l'efficacité de la mise en œuvre.

Opérations inhabituelles et suspectes

3.6 Surveillance des transactions et de la relation d'affaires (R.11 et 21)

3.6.1 Description et analyse

Recommandation 11

Attention particulière prêtée aux transactions complexes d'un montant inhabituel

651. Les entités assujetties sont tenues d'accorder une attention particulière aux transactions complexes, portant sur des montants importants ou inhabituels pour le client, ou difficile à

rapporter à un but légitime, sur la base notamment des lignes directrices de l'AIF (article 34 §2 de la Loi LAB/CFT révisée). La Directive n° 4 de l'AIF requiert des entités assujetties qu'elles prêtent attention, entre autres, aux opérations n'ayant pas une justification économique ou financière plausible. Ces dispositions satisfont conjointement aux éléments du critère essentiel 11.1 (transactions complexes d'un montant inhabituellement important ou série inhabituelle de transactions sans objet économique ou licite apparent ou visible).

652. On notera qu'avant les amendements et les compléments à la Loi LAB/CFT promulgués par le Décret n° CLIX, cette obligation n'existait pas.

Examen des transactions complexes et inhabituelles

653. Cette norme exige que les entités assujetties soient tenues d'examiner, dans la mesure du possible, le contexte et l'objet des transactions mentionnées au paragraphe précédent et de consigner les résultats de cet examen par écrit. Cette obligation n'est pas présente dans la Loi LAB/CFT.

Conservation des résultats de l'examen de ces transactions

654. Étant donné que l'examen des transactions, tel que décrit au paragraphe précédent, ne figure pas dans la législation, celle-ci ne contient pas non plus d'obligation spécifique de conserver les résultats de ce type d'examen et de les tenir à la disposition des autorités compétentes et des auditeurs pendant au moins cinq ans. Les autorités ont renvoyé à ce sujet à l'obligation générale prévue à l'article 33 §1 de la Loi LAB/CFT révisée de conserver l'information et les documents recueillis. Cependant, cette obligation ne couvre pas les résultats des examens effectués par les entités assujetties.

Recommandation 21

Attention particulière aux pays qui n'appliquent pas suffisamment les Recommandations du GAFI ; examen des transactions sans objet économique ou licite apparent ou visible émanant de pays qui n'appliquent pas suffisamment les Recommandations du GAFI

655. Bien que la Directive n° 2 de l'AIF (voir annexe XXIII) mentionne le risque géographique comme facteur à prendre en compte en appliquant l'approche fondée sur le risque, il n'est pas expressément requis des entités assujetties qu'elles prêtent une attention particulière à la relation d'affaires et aux transactions avec des personnes (y compris les personnes morales et d'autres institutions financières) originaires de ou situées dans des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI.

656. En outre, aucune mesure efficace n'a été mise en place pour assurer que les institutions financières soient informées des préoccupations suscitées par les lacunes des systèmes LAB/CFT d'autres pays. Les autorités ont indiqué qu'à l'avenir, cette information sera diffusée conformément aux nouveaux pouvoirs prévus à l'article 2 septies §3 g) de la Loi LAB/CFT révisée. Cependant, cette disposition porte sur la diffusion de renseignements à jour sur les activités de BC et de FT et non sur les insuffisances des pays dans l'application des Recommandations du GAFI.

657. De plus, aucune disposition n'exige d'examiner, dans la mesure du possible, le contexte et l'objet des transactions n'ayant pas de but économique ou licite apparent ou visible et de consigner les résultats de ces examens par écrit afin de les tenir à la disposition des autorités compétentes (instances de surveillance, organes de répression et CRF) et des auditeurs.

Application de contre-mesures à l'égard des pays qui n'appliquent pas suffisamment les Recommandations du GAFI

658. La législation ne prévoit pas de contre-mesures adaptées à l'égard des pays qui continuent à ne pas appliquer ou à appliquer insuffisamment les Recommandations du GAFI.

Effacité et efficacité

659. L'IOR s'appuie sur un dispositif informatique (Discovery Day) pour surveiller les opérations inhabituelles d'un client. Cet outil permet de scanner la base de données informatique de l'IOR (l'*archivio unico informatico* mentionnée à propos de la Recommandation 10) en détectant les transactions inhabituelles suivantes :

- 1) transactions importantes par catégories et types de risques ;
- 2) transactions importantes en espèces par catégories et types de risques ;
- 3) virements électroniques en Direction d'un correspondant bancaire situé dans un pays à risque ;
- 4) localisation du bénéficiaire effectif ou de son représentant dans un pays à risque ;
- 5) transactions exécutées par une personne désignée.⁷⁸

660. Ce système, cependant, n'était pas pleinement mis en œuvre au moment des visites sur place de MONEYVAL car la définition des catégories de risques n'était pas achevée (comme indiqué au regard de la Recommandation 5). En outre, la désignation des transactions considérées comme « importantes » et des pays « à risque » n'était pas terminée.⁷⁹

661. L'équipe d'évaluation conclut que ni l'IOR ni l'APSA n'ont mis en place de procédures adéquates visant à assurer qu'une attention particulière est accordée aux relations et aux transactions décrites aux Recommandations 11 et 21, en veillant à examiner et enregistrer le contexte et l'objet de ces transactions, comme l'exigent les Recommandations 11 et 21.

662. À ce jour, les entités assujetties n'ont encore jamais reçu des autorités compétentes d'informations sur les lacunes des systèmes LAB/CFT d'autres pays.

3.6.2 Recommandations et commentaires

663. Étant donné le caractère mondial de la clientèle et des activités de l'IOR, les lacunes susmentionnées au regard de la Recommandation 21 constituent des insuffisances graves.

664. Le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican devrait introduire à l'aide de la législation, de la réglementation ou d'autres moyens contraignants l'obligation d'examiner autant que possible le contexte et l'objet des transactions complexes, d'un montant anormalement élevé, et des séries de transactions inhabituelles qui n'ont pas de but économique ou licite apparent ou visible, et de consigner les résultats de ces examens par écrit.

665. Le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican devrait introduire dans la législation, la réglementation ou d'autres moyens contraignants l'obligation de tenir les résultats de ces examens à la disposition des autorités compétentes et des auditeurs pendant au moins cinq ans.

666. Le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican devrait introduire l'obligation d'accorder une attention particulière aux relations d'affaires et aux transactions avec des personnes originaires de ou résidant dans des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI.

667. Le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican devrait introduire l'obligation d'examiner, dans la mesure du possible, le contexte et l'objet des transactions qui n'ont pas de but économique ou licite apparent ou visible, et de conserver les résultats de ces examens par écrit.

668. Le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican devrait mettre en place des mesures efficaces pour assurer que les entités assujetties sont effectivement informées des préoccupations que suscitent les lacunes des systèmes LAB/CFT d'autres pays.

⁷⁸ Une « personne désignée » est une personne autorisée à exécuter une transaction ponctuelle mais ne disposant pas d'une procuration générale.

⁷⁹ Depuis les visites sur place de MONEYVAL, les représentants de l'IOR ont indiqué à l'équipe d'évaluation que le système est devenu opérationnel en ce qui concerne les virements électroniques.

669. Le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican devraient prévoir la possibilité d'appliquer des contre-mesures adéquates dans le cas des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI.

3.6.3 Application des Recommandations 11 et 21

	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
R.11	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'obligation d'examiner, dans la mesure du possible, le contexte et l'objet des transactions complexes, d'un montant anormalement élevé, et des séries de transactions inhabituelles qui n'ont pas de but économique ou licite apparent ou visible, et de consigner les résultats de ces examens par écrit. • Pas d'obligation explicite de tenir les résultats de ces examens à la disposition des autorités compétentes et des auditeurs pendant au moins cinq ans. <p><u>Efficacité</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Au moment des visites sur place de MONEYVAL, l'obligation d'accorder une attention particulière à toutes les transactions complexes, d'un montant anormalement élevé, et aux séries de transactions inhabituelles qui n'ont pas de but économique ou licite apparent ou visible n'était pas pleinement mise en œuvre.
R.21	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'obligation d'accorder une attention particulière aux relations d'affaires et aux transactions avec des personnes originaires de ou résidant dans des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI. • Pas d'obligation d'examiner, dans la mesure du possible, le contexte et l'objet des transactions qui n'ont pas de but économique ou licite apparent ou visible, et de conserver les résultats de ces examens par écrit. • Absence de mesures efficaces pour assurer que les entités assujetties sont effectivement informées des préoccupations que suscitent les lacunes des systèmes LAB/CFT d'autres pays. • La législation ne prévoit pas la possibilité d'appliquer des contre-mesures adéquates dans le cas des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI.

3.7 Déclarations d'opérations suspectes et autres déclarations (R. 13, 14, 19 et 25, et RS.IV)

3.7.1 Description et analyse

670. Le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican a opté pour un système de déclaration reposant sur une évaluation subjective des institutions financières pertinentes. L'obligation de déclaration, telle que définie à l'origine dans la Loi n° CXXVII du 30 décembre 2011, est effective depuis le 1^{er} avril 2011. La Loi LAB/CFT révisée reprend fondamentalement la même approche.

Recommandation 13

671. Aux termes de l'article 34.1 de la Loi LAB/CFT révisée, les entités menant sur une base professionnelle l'une des activités énumérées à l'article 2.1.a) de cette loi, ainsi que les professionnels désignés à l'article 2.1.b) et c), sont tenus d'informer de leur propre chef l'AIF en cas de transaction suspecte, lorsqu'ils savent ou ont des raisons de soupçonner que des fonds sont le produit d'activités criminelles, ou en cas d'infraction ou de tentative d'infraction de BC ou de FT dont ils ont connaissance⁸⁰. Comme indiqué plus haut, à l'intérieur du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, seuls l'APSA et l'IOR peuvent être considérés comme des institutions financières assujetties à l'obligation de déclaration. La Loi LAB/CFT révisée introduit une obligation similaire pour les autorités publiques (article 2 §2).

672. L'article 34.1 de la Loi LAB/CFT révisée s'applique également en cas de soupçon ou de connaissance qu'un acte de financement du terrorisme a été commis. Cependant, les normes internationales prévoient des obligations de déclaration plus étendues, à savoir lorsqu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner que des fonds sont liés à ou destinés à être utilisés dans un but de terrorisme, d'actes de terrorisme ou par une organisation terroriste. De tels soupçons doivent aussi conduire à l'envoi d'une DOS, même en dehors de toute question financière. En outre, des effets en cascade résultent de la définition de l'infraction de financement du terrorisme à l'article 38 *ter* du Code pénal, dont la portée (comme indiqué plus haut dans la section 2.2) suscite certaines préoccupations.

673. L'article 34.1 précise les motifs essentiels de soupçon au vu, notamment, du profil financier, économique et professionnel du donneur d'ordre et des caractéristiques de l'opération. La notion de soupçon est encore précisée dans le règlement n° 5 de l'AIF « régissant le contenu, les modes d'identification, les indicateurs d'anomalies et l'envoi des déclarations »⁸¹ (voir annexe XXI). Il s'appuie sur une série d'indicateurs énumérés dans la Directive n° 4 de l'AIF « sur les indicateurs d'anomalies en vue des déclarations de transactions suspectes » (voir annexe XXIV). Les motifs de soupçon des deux DOS transmises à ce jour étaient tirés de cette liste d'éléments objectifs.

674. De même que dans l'ancienne loi, quels que soient les motifs ou les circonstances à l'origine de la déclaration, l'obligation de déclaration intervient en tant que telle uniquement en relation avec l'exécution d'une « transaction » suspecte et, par conséquent, est limitée légalement à une activité financière ou à un acte similaire. Cette approche restrictive n'est pas conforme aux critères essentiels du GAFI qui requièrent simplement l'existence de fonds liés à une activité criminelle, pas nécessairement dans le contexte d'une conduite active. La disposition est aussi plus restrictive que la norme envisagée dans la Directive de l'UE qui instaure aussi une obligation de déclaration au regard des « faits », que ce soit ou non dans le contexte d'une transaction financière.

675. Aux termes de l'article 34.2 de la première version de la Loi LAB/CFT, l'AIF devait être informée « rapidement », tandis que l'article 35.1 de la Loi LAB/CFT révisée établit la règle de

⁸⁰ La mention spécifique de l'« auto-blanchiment » aux articles 34.2 et 35 de la première version de la Loi LAB/CTF a été supprimée car elle est apparue, à juste titre, redondante.

⁸¹ Les règlements de l'AIF sont considérés comme « autres moyens contraignants », comme indiqué plus haut au regard de la RS.VII dans la section 3.5.

déclaration *a priori*. Le mot « rapidement » a été supprimé dans le nouvel article 34.1, ce qui rend cette disposition mieux compatible avec les articles 34.3 et 35, qui spécifient que la déclaration doit être effectuée dès que les soupçons apparaissent et interdisent aux entités déclarantes d'exécuter une opération qu'elles jugent suspecte, sauf après avoir effectué une DOS. Cela permet à l'AIF d'intervenir en temps opportun, si nécessaire en imposant une mesure de gel. Le non-respect de cette règle n'est autorisé que lorsqu'il est impossible de s'abstenir d'exécuter une transaction ou lorsque cela risquerait de mettre en danger une enquête. En pareils cas, une déclaration doit être effectuée immédiatement après l'exécution de la transaction (article 35.2 de la Loi LAB/CFT révisée).

676. Seules les opérations suspectes se rapportant au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme peuvent déclencher une DOS. Étant donné qu'au Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, l'infraction de BC ne couvre pas toutes les catégories d'infractions sous-jacentes, cela pourrait être interprété comme exigeant des entités déclarantes qu'elles effectuent une déclaration uniquement dans les cas où elles peuvent identifier une infraction principale pertinente, en les libérant de l'obligation de déclaration lorsqu'elles constatent que l'infraction sous-jacente ne figure pas sur la liste.
677. La mention des tentatives de transaction a été supprimée par rapport à l'article 34.2 de la première version de la Loi LAB/CFT. L'article 34.1 de la loi révisée fait maintenant mention du cas où le « blanchiment de capitaux ou financement du terrorisme (...) a été tenté ». La tentative, en tant que motif de déclaration, porte maintenant sur le BC ou le FT et non sur la transaction elle-même, ce qui n'est pas entièrement correct. Si l'intention du législateur était d'inclure les tentatives de transaction, il est fortement douteux que les entités déclarantes interprètent la formulation de cette manière.
678. L'article 34.3 §2 prévoit maintenant spécifiquement que le montant en cause est sans effet sur l'obligation de déclaration.
679. Comme il n'existe pas de système fiscal dans l'État de la Cité du Vatican, les infractions fiscales ne sont pas incluses dans la liste des infractions sous-jacentes. Par conséquent, les entités déclarantes ne sont pas légalement tenues de déclarer que des fonds sont le produit d'une infraction d'évasion fiscale. Cependant, la présence d'aspects fiscaux n'invalide pas l'obligation de déclaration (article 34.3 §2).

Éléments complémentaires

680. L'obligation de déclaration s'applique également lorsqu'une institution financière soupçonne qu'une transaction porte sur des fonds qui sont le produit d'une activité criminelle quelconque qui, dans le droit interne, constituerait une infraction sous-jacente au regard du BC.

Recommandation Spéciale IV

681. Comme indiqué plus haut, l'article 34.1 de la Loi LAB/CFT révisée s'applique aussi explicitement au financement du terrorisme ; par conséquent, l'obligation de déclaration correspondante suit le même modèle que pour le BC. La portée de l'obligation de déclaration devrait cependant être étendue (voir plus haut l'examen du critère 13.2).
682. De même que pour le BC, l'obligation de déclaration ne dépend pas d'un seuil lié au montant de la transaction suspecte. La présence éventuelle d'aspects fiscaux n'invalide pas l'obligation de déclaration aux termes de l'article 34.1 de la Loi LAB/CFT révisée. Enfin, s'agissant de l'inclusion des tentatives de transaction, on se reportera aux remarques formulées plus haut dans le contexte du BC.

Mesures de protection (Recommandation 14)

Protection des personnes qui effectuent une DOS

683. L'article 34 §4 de la Loi LAB/CFT révisée prévoit que toute déclaration de transaction suspecte (y compris l'information correspondante) effectuée de bonne foi ne peut entraîner aucune forme de responsabilité pour l'auteur de la déclaration ou leurs représentants légaux, administrateurs, Directeurs, employés, consultants et collaborateurs, pour quelque motif que ce soit, ni constituer une violation du secret bancaire ou professionnel ou de toute autre restriction s'appliquant à la divulgation d'information au titre de normes légales, administratives ou contractuelles.

684. Selon les autorités, la « bonne foi » couvre également le cas où la personne ayant effectué la déclaration ne savait pas exactement quel était l'activité criminelle sous-jacente, indépendamment du fait de savoir si l'activité illégale a effectivement eu lieu.

Interdiction de donner l'alerte (Recommandation 14)

685. Aux termes de l'article 26 de la Loi LAB/CFT révisée, il est interdit aux entités assujetties, à leurs représentants légaux, administrateurs, Directeurs, employés, consultants ou collaborateurs de quelque type que ce soit, ainsi qu'à toute personne en ayant connaissance, d'informer la personne concernée ou un tiers d'une déclaration de transaction suspecte (y compris les données correspondantes), ou de l'ouverture possible ou effective d'une enquête pour blanchiment de capitaux ou financement du terrorisme.

686. L'interdiction de donner l'alerte semble couvrir uniquement les DOS déjà transmises mais non le fait qu'une transaction suspecte a été identifiée ou qu'une déclaration est en cours.

Éléments complémentaires

Élément complémentaire : confidentialité du personnel effectuant les déclarations

687. L'article 37 de la Loi LAB/CFT révisée concernant les mesures de protection prévoit que l'AIF adopte, notamment sur la base de protocoles d'accord avec les autorités judiciaires d'enquête et de poursuite, ou avec toute autre autorité, des mesures adéquates pour assurer la plus grande confidentialité quant à l'identité des personnes qui déclarent des opérations suspectes.

688. Le mémorandum d'accord sur l'échange d'information dans le cadre de la coopération entre les organes du Vatican prévoit que, lorsque l'AIF transmet une déclaration de transaction suspecte au Promoteur de justice, l'identité de l'auteur de la déclaration ne doit pas être mentionnée, sauf si cet élément est requis par une décision officielle motivée.

Recommandation 25 (retour d'information et directives concernant les DOS)

689. Aux termes de l'article 33 §5 de la Loi LAB/CFT révisée, l'AIF doit :

- b) émettre et mettre à jour régulièrement des indicateurs des anomalies afin de faciliter l'identification des opérations suspectes ;
- h) établir des statistiques sur l'application et l'efficacité des mesures administratives et organisationnelles de prévention et de répression du blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme ;
- i) réaliser des études sur les questions de prévention et de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et développer et diffuser des modèles et des descriptions des comportements inhabituels en matière économique et financière susceptibles d'indiquer de possibles activités de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

690. En sus de ce qui précède, l'article 36 §4 prévoit que, lorsqu'une déclaration de transaction suspecte est référée à l'autorité judiciaire, l'entité déclarante doit en être informée par l'AIF.

691. L'AIF a émis le 14 novembre 2011 le Règlement n° 5 sur les moyens d'identification (notamment les indicateurs d'anomalies) et l'envoi des déclarations de transactions suspectes (voir annexe XXI).
692. Le même jour, l'AIF a émis la Directive n° 4 sur les indicateurs d'anomalies en vue des déclarations de transactions suspectes (voir annexe XXIV).
693. La Loi LAB/CFT révisée fait obligation à l'AIF à l'article 2 *septies* §3 e d'émettre des lignes directrices pour faciliter la déclaration des transactions suspectes et de fournir aux entités énumérées à l'article 2 §1 des directives sur les modalités des déclarations, notamment les formulaires de déclaration à remplir et les procédures à suivre lors des déclarations.
694. Les règlements et directives renvoient tous à l'ancienne loi comme base de leur existence mais la question se pose de savoir s'ils sont toujours valides. Au minimum, des questions se posent en termes d'efficacité car ces documents sont difficiles à comprendre dans certains cas.
695. L'une des institutions financières s'est plainte de ne jamais avoir reçu d'explications complémentaires sur les directives, ni de retour d'information sur les procédures internes communiquées à l'AIF.

Recommandation 19

Examen de la possibilité d'exiger la déclaration de toutes les transactions en espèces au-dessus d'un certain seuil

696. Aucun élément n'indique que les autorités ont examiné la faisabilité et l'utilité d'introduire un système exigeant des institutions financières qu'elles déclarent toutes les transactions en espèces au-dessus d'un seuil défini à un organe central national équipé d'une base de données informatique.

Éléments complémentaires

Élément complémentaire - Base de données informatique pour les transactions en espèces dépassant un certain seuil et accès des autorités compétentes

697. Cet élément ne peut être évalué, puisque l'obligation de déclarer les transactions en espèces au-dessus d'un certain seuil n'a pas été introduite.

Élément complémentaire - Utilisation adéquate des déclarations de transactions en espèces au-dessus d'un certain seuil

698. Cet élément ne peut être évalué, puisque l'obligation de déclarer les transactions en espèces au-dessus d'un certain seuil n'a pas été introduite.

Recommandation 32

699. Étant donné le nombre peu élevé de DOS soumises à l'AIF et le caractère encore assez récent du système, il n'est pas possible d'évaluer l'efficacité de la collecte de statistiques. Néanmoins, les autorités ont communiqué les informations limitées en leur possession.

Effacité et efficacité (R.13 et RS.IV)

700. Au 18 mars 2012, deux DOS avaient été effectuées par une institution financière dans le cadre du système LAB/CFT. Ce chiffre paraît peu élevé étant donné que le système de DOS est en place depuis le 1^{er} avril 2011. Même en tenant compte de la taille réduite du secteur financier au Saint-Siège/État de la Cité du Vatican et du temps nécessaire aux entités déclarantes pour se familiariser avec le nouveau système et acquérir une certaine expérience en ce domaine, on peut s'interroger sur l'efficacité du système de déclaration.

701. Les deux DOS se fondaient sur l'un des indicateurs inclus dans la Directive n° 4 de l'AIF, ce qui indique peut-être quelles seront les pratiques futures en matière de déclaration. Les deux

institutions financières rencontrées par les évaluateurs interprètent la liste comme ayant un caractère impératif et les obligeant à faire une déclaration dès que l'un des indicateurs est présent. Cela ne constitue pas en soi un défaut formel mais, en agissant ainsi, les institutions risquent en fait de négliger la responsabilité qui est la leur de déterminer si une transaction est suspecte. En outre, la simple présence d'un indicateur ne constitue pas un élément décisif mais doit s'appuyer sur une appréciation subjective du caractère suspect par l'entité déclarante.

702. Comme indiqué plus haut, l'obligation de déclaration est liée aux « transactions » et, en tant que telle, plus restreinte que ne l'envisagent les critères essentiels du GAFI, qui mentionnent l'existence de fonds d'origine criminelle. Une interprétation restrictive exclurait, par exemple, le cas où les soupçons ne seraient pas suscités par ou à l'occasion d'une transaction concrète mais par des informations externes non liées à une quelconque activité sur un compte. Une telle approche minimaliste aurait évidemment des incidences négatives en termes d'efficacité globale. Il faut en outre déplorer le manque de clarté dans la nouvelle Loi LAB/CFT sur l'application de l'obligation de déclaration aux tentatives de transaction.
703. Étant donné qu'au Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, l'infraction de BC ne couvre pas toutes les catégories d'infractions sous-jacentes, cela pourrait être interprété comme exigeant des entités déclarantes qu'elles établissent d'abord l'infraction sous-jacente avant de déterminer si l'élément suspect justifie une déclaration et qu'elles n'effectuent une déclaration que lorsqu'elles identifient effectivement une infraction pertinente. Les règlements et directives de l'AIF n'abordent pas cette question, et le fonctionnement du système de déclaration pourrait se trouver gravement affecté si cette interprétation devait prévaloir. En règle générale, les entités déclarantes ne devraient pas être tenues d'aller au-delà de l'examen à première vue des éléments se rapportant à une activité de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, sans avoir à effectuer une évaluation technique des infractions.
704. Bien que l'impact en termes d'efficacité des lacunes (techniques principalement) relevées à propos de l'obligation de déclaration dans le cas du terrorisme puisse être considéré comme faible, puisque l'on peut prévoir que tout lien suspecté avec le terrorisme donnerait lieu, en tant que tel, à l'envoi d'une DOS, il conviendrait de ne laisser aucun doute sur la portée de cette norme essentielle aux fins de la lutte contre le terrorisme.

3.7.2 Recommandations et commentaires

Recommandation 13

705. Le système de déclaration est fondamentalement positif. Le nombre de déclarations est encore faible à ce stade initial mais on peut espérer que leur fréquence augmentera en temps voulu. Du point de vue du recouvrement effectif des actifs, la règle de déclaration préalable constitue un aspect très positif du système. Certaines améliorations restent à faire afin de consolider le cadre légal en supprimant les restrictions (potentielles) qui pourraient réduire indument l'obligation de déclaration.
706. C'est pourquoi il est recommandé :
- d'amender la loi afin d'élargir la portée de l'obligation de déclaration au-delà du seul financement du terrorisme pour la mettre en conformité avec les normes ;
 - de modifier l'obligation de déclaration afin d'exiger que l'AIF soit notifiée lorsque l'on soupçonne ou qu'il existe des raisons de penser que des « fonds » (au lieu de « transactions ») sont le produit d'activités criminelles ;
 - d'étendre formellement l'obligation de déclaration au-delà des opérations suspectes afin d'y inclure les soupçons concernant des fonds en général ;
 - de supprimer tout doute pouvant subsister au sujet de l'obligation de déclaration, y compris en ce qui concerne les tentatives de transaction ;
 - de remédier à toute incertitude quant à la portée de l'obligation de déclaration des institutions financières en ce qui concerne l'identification de l'infraction sous-jacente ;

- de souligner la règle prioritaire d'évaluation subjective du caractère suspect des fonds, les indicateurs objectifs servant uniquement à guider et soutenir cette évaluation.

Recommandation Spéciale IV

707. Les commentaires formulés ci-dessus à propos de la R.13 s'appliquent également ici.

Recommandation 14

708. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican devraient étendre l'interdiction de donner l'alerte à l'identification d'une transaction suspecte et à la préparation d'une DOS.

Recommandation 19

709. Au vu en particulier du volume important des transactions en espèces et des virements électroniques effectués par l'IOR, le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican devrait examiner la faisabilité et l'intérêt de mettre en place un système obligeant les entités assujetties à déclarer toutes les transactions en espèces au-dessus d'un certain seuil à un organe central national doté d'une base de données informatique.

Recommandation 25

710. Actualiser toutes les directives existantes conformément à la nouvelle loi car elles renvoient toutes actuellement à l'ancienne loi et à des articles qui n'existent plus ou ont été très fortement modifiés.

711. Fournir activement au secteur financier des explications sur les règlements et directives adoptés, ainsi qu'un retour d'information sur les procédures internes communiquées à l'AIF par les institutions financières.

3.7.3 Application des Recommandations 13, 14, 19 et 25, et de la RS.IV

	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
R.13	PC	<ul style="list-style-type: none"> • L'obligation de déclaration ne couvre pas explicitement les tentatives de transaction. • L'obligation de déclaration se limite aux « transactions » et non aux « fonds ». • Pas d'obligation de déclaration couvrant les fonds soupçonnés d'être liés à ou destinés à servir au terrorisme, à des actes de terrorisme ou à des organisations terroristes. • Les lacunes de l'infraction de financement du terrorisme restreignent formellement l'obligation de déclaration à l'égard de ceux qui financent le terrorisme. • Des questions subsistent sur l'efficacité.
R.14	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de disposition interdisant de divulguer qu'une transaction suspecte a été divulguée et qu'une DOS est en cours de préparation.
R.19	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican n'a pas examiné la faisabilité et l'intérêt de mettre en place un système obligeant les entités assujetties à déclarer toutes les transactions en espèces au-dessus d'un certain seuil à un organe central national doté d'une

		base de données informatique.
R.25	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Étant donné que les règlements et directives renvoient tous à l'ancienne loi comme base de leur existence, la question se pose de savoir s'ils sont encore valides. • Certaines questions se posent en termes d'efficacité car les directives sont difficiles à comprendre dans certains cas, plusieurs articles ayant été fortement modifiés. D'une manière générale, les normes ont été introduites ou précisées de façon trop récente pour pouvoir être considérées comme entièrement efficaces. • Négligence à fournir les explications complémentaires demandées sur les directives émises et un retour d'information sur les procédures internes communiquées à l'AIF.
RS.IV	PC	<ul style="list-style-type: none"> • L'obligation de déclaration ne couvre pas explicitement les tentatives de transaction. • Pas d'obligation de déclaration couvrant les fonds soupçonnés d'être liés à ou destinés à servir au terrorisme, à des actes de terrorisme ou à des organisations terroristes. • Les lacunes de l'infraction de financement du terrorisme restreignent formellement l'obligation de déclaration à l'égard de ceux qui financent le terrorisme. • Des questions subsistent sur l'efficacité.

Contrôles internes et autres mesures

3.8 Contrôles internes, conformité, audit et succursales étrangères (R.15 et 22)

3.8.1 Description et analyse

Recommandation 15

Situation générale

712. L'article 2 de la première version de la Loi LAB/CFT stipulait, conformément au critère essentiel 1 :

Toute personne physique ou morale visée par la loi, ainsi que toute société ou entité de quelque nature que ce soit, y compris les filiales et succursales de sociétés ou entités étrangères, exerçant sur une base professionnelle l'une des activités mentionnées à l'article 2 §1 a, est tenue de respecter les normes relatives au devoir de vigilance à l'égard de la clientèle, à l'enregistrement des relations d'affaires et des opérations, à la conservation de l'information pertinente et à la déclaration des opérations suspectes ; elle doit établir à cette fin des *procédures et dispositifs organisationnels adaptés* et assurer la *formation adéquate* du personnel.

713. Les personnes et entités assujetties mentionnées au paragraphe précédent doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer le respect scrupuleux et immédiat des obligations susmentionnées.

714. La nouvelle loi prévoit à l'article 2 *ter* :
1. Les personnes et entités assujetties mentionnées à l'article 2, paragraphe 1, doivent adopter des politiques, une organisation, des mesures et des procédures adéquates pour prévenir et lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, en tenant compte de l'évolution des nouvelles technologies et des pratiques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.
 2. Les personnes et entités assujetties mentionnées à l'article 2, paragraphe 1, doivent sélectionner les individus chargés d'exercer des fonctions de Direction, de gestion ou de contrôle parmi des personnes présentant un niveau de professionnalisme et de compétence adéquat.
 3. Les personnes et entités assujetties mentionnées à l'article 2, paragraphe 1, doivent adopter des politiques, des programmes et des mesures pour assurer que leurs employés, consultants et collaborateurs, sur quelque base que ce soit, disposent d'un niveau professionnel adéquat pour garantir le respect effectif des normes édictées dans cette loi.
715. La nouvelle loi précise en outre que ces mesures doivent inclure des programmes de formation et des activités de formation continue sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.
716. La première version de la Loi LAB/CFT ne prévoyait pas l'obligation explicite de mettre en place des dispositifs de conformité adéquats ou, au minimum, de désigner un responsable de conformité LAB/CFT au niveau de la Direction. La nouvelle loi ne modifie rien à cet égard.
717. En outre, la première version de la Loi LAB/CFT ne prévoyait pas l'accès en temps voulu du responsable de conformité LAB/CFT aux données d'identification du client et à d'autres informations DVC, aux pièces des transactions et à d'autres informations pertinentes. La nouvelle loi ne modifie rien à cet égard.
718. La première version de la Loi LAB/CFT ne prévoyait pas l'obligation de maintenir une fonction d'audit indépendante et dotée de ressources adéquates pour le contrôle de la conformité à ces procédures, politiques et contrôles. La nouvelle loi ne modifie rien à cet égard.
719. L'article 2 inclut effectivement une norme de formation adéquate. De plus, l'article 33 §5 g) de la première version de la Loi LAB/CFT prévoit que l'AIF prépare, après consultation avec les entités assujetties, des programmes de formation du personnel pour les sensibiliser à la législation en vigueur et aux activités pouvant être liées au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme. Cette disposition est globalement reprise dans la Loi LAB/CFT révisée.
720. Le seul élément manquant par rapport aux critères essentiels est l'obligation explicite de *formation continue* des employés. La nouvelle loi ne modifie rien à cet égard.
721. La Loi LAB/CFT ne prévoit pas l'obligation de mettre en place des procédures appropriées lors de l'embauche des employés afin d'assurer qu'elle s'effectue selon des critères exigeants. La Loi LAB/CFT révisée ajoute cependant à l'art 2 *ter*, §2 que les dirigeants doivent être choisis parmi des personnes présentant un niveau de professionnalisme et de compétence adéquat. Au §3, cette disposition est étendue aux employés en général. De plus, des normes s'appliquent au recrutement du personnel dans le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, comme indiqué dans le Règlement général de la Curie romaine (chap. II, article 13 et 14) ; on notera cependant que le Règlement général ne prévoit aucune sanction en ce domaine.
722. Ces normes prévoient que les dirigeants et tous les employés d'échelon 10 sont nommés par une ordonnance du Cardinal Secrétaire d'État, sur proposition des chefs de dicastères. Les autres employés sont recrutés par les chefs de dicastères dans les limites de l'*organigramme*, après avis du secrétaire, du sous-secrétaire et du chef de bureau ou de son représentant. Le recrutement a lieu sur autorisation de la Secrétairerie d'État après examen de l'avis de l'Administration du patrimoine du Siège apostolique. Les normes prévoient en outre que les qualifications des candidats doivent être évaluées sur la base de titres de compétence appropriés et, éventuellement, de tests, et

que les personnes recrutées doivent être sélectionnées sur la base de la probité, la prudence, les connaissances et l'expérience effective.

723. La Directive n° 1 de l'AIF sur les questions d'organisation, les procédures et les contrôles internes (voir annexe XXII) est entrée en vigueur le 14 novembre 2011. L'AIF est habilitée à émettre des lignes directrices sur la base de l'article 33, §5 a) de la première version de la Loi LAB/CFT et de l'article 2 *septies* §2 c) de la Loi LAB/CFT révisée.
724. La directive souligne la nécessité du caractère permanent de la formation des employés. Il insiste aussi de façon détaillée sur le besoin d'une fonction d'audit.
725. La directive prévoit en outre que les entités assujetties doivent se doter d'une fonction spécifiquement consacrée à la prévention et à la lutte contre les activités de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, notamment en nommant un responsable de la coordination et de la surveillance possédant l'indépendance, l'autorité et les compétences professionnelles requises. Cette norme semble très proche de l'obligation de désigner un responsable du contrôle de conformité LAB au niveau de la Direction. Cependant, elle ne prévoit pas explicitement l'accès en temps voulu de ce responsable aux données et informations nécessaires.
726. Comme on l'a vu plus haut, la directive peut être considérée comme relevant des « autres moyens contraignants ».
727. Les conditions requises à cet égard sont les suivantes : le langage utilisé dans le document doit présenter un caractère obligatoire ; le document doit avoir été émis par une autorité compétente ; il doit prévoir, en cas de non-respect, des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.
728. Pour évaluer cette dernière condition, il faut prendre en compte toute la gamme des sanctions applicables aux personnes physiques et morales, leur applicabilité en cas de violation d'une norme LAB/CFT, les données disponibles indiquant que ces sanctions ont été appliquées en pratique et les possibilités de recours vis-à-vis de ces sanctions.
729. Dans le cas de l'État de la Cité du Vatican, c'est principalement l'applicabilité des sanctions qui n'est pas entièrement satisfaisante. L'article 42 de la Loi LAB/CFT (ancienne et nouvelle) donne à la CRF le pouvoir d'appliquer des sanctions en relation avec certains articles.
730. L'article 33 de la première version de la Loi LAB/CFT, sur la base duquel l'AIF peut émettre des directives comme le règlement mentionné ci-dessus, n'est pas pris en compte à l'article 42 (ancien). Par conséquent, l'AIF ne dispose d'aucune base légale pour appliquer les sanctions administratives existantes en cas de non-respect du règlement.
731. La nouvelle loi prévoit à l'article 2 *septies*, alinéa 2c, que l'AIF est tenue d'émettre des lignes directrices et normes de mise en œuvre. Cette obligation est en outre restreinte à :
- i. l'obligation édictée à l'article 2 *ter* au sujet de l'adoption de politiques, d'outils organisationnels, de mesures et de procédures ;
 - ii. les obligations prévues aux chapitres V, VI et VII concernant la vérification adéquate, l'enregistrement, la conservation des documents et la déclaration des transactions suspectes ;
 - iii. les transferts de fonds.
732. L'alinéa i semble restreindre le droit à émettre des lignes directrices à l'article 2 *ter* §1 en stipulant : « au sujet de l'adoption de politiques, d'outils organisationnels, de mesures et de procédures ». Dans la mesure où la directive de l'AIF du 14 novembre 2011 régit ces activités, l'AIF est habilitée à imposer les amendes administratives existantes aux personnes physiques et morales, conformément au nouvel article 42.
733. Ce nouvel article 42 (en conjonction avec l'article 2 *septies*, §6) donne le droit à la CRF d'imposer une amende administrative en cas de violation de certains articles particuliers et aussi en relation avec les « obligations connexes établies par la réglementation et les normes de mise en

œuvre adoptées conformément à cette loi ». Le nouvel article 42 ne renvoie pas à l'article 2 septies mais mentionne explicitement l'article 2 ter.

734. Certaines préoccupations existent au sujet du droit reconnu à l'AIF d'imposer des sanctions pécuniaires administratives, comme indiqué au regard de la RS.VII et de la R 17. La nouvelle loi, bien que constituant un progrès significatif puisqu'elle permet de sanctionner les personnes morales, continue néanmoins à soulever des préoccupations quant au caractère efficace, proportionné et dissuasif des sanctions pénales, civiles et administratives, et cela pour les raisons suivantes :

- a) l'APSA étant considérée comme une autorité publique, les nouvelles sanctions administratives ne semblent pas s'y appliquer ;
- b) l'existence de sanctions disciplinaires supplémentaires pour les personnes physiques et morales n'apparaît explicitement ni en droit, ni en pratique ;
- c) il n'existe pas de sanctions explicitement applicables aux membres du Conseil d'administration et à la haute direction ;
- d) aucune sanction n'a encore été appliquée.

735. Bien que les conditions concernant la mise en place de sanctions pénales, civiles et administratives efficaces, proportionnées et dissuasives ne soient pas pleinement satisfaites, les évaluateurs sont d'avis qu'il existe des raisons suffisantes de considérer les directives émises par la CRF comme « autres moyens contraignants ». En pratique, les règlements et directives de la CRF sont reconnus par les institutions concernées comme obligatoires et assortis de sanctions, qui seraient appliquées dans le cadre constitutionnel et institutionnel spécifique du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. Par conséquent, les dispositions de ces instruments peuvent être prises en compte aux fins de la notation.

IOR

736. L'IOR a mis en place depuis juin 2011 des procédures internes qui sont conformes aux exigences des critères essentiels. L'APSA a mis en place des procédures depuis le 2 janvier 2012.

737. L'évaluation de la mise en œuvre effective et de l'efficacité des procédures internes des institutions financières s'effectue normalement sur la base des obligations légales imposées par l'AIF et de ses directives, de la portée et de la cohérence du programme de surveillance, des discussions menées avec les institutions financières et de la nature des mesures engagées pour faire appliquer la législation. Malheureusement, au moment des visites sur place de MONEYVAL, l'AIF n'avait pas mis en place de programme de surveillance et n'avait réalisé aucune visite d'inspection de l'IOR et de l'APSA, ni imposé de sanctions. Cependant, une impression positive s'est dégagée des discussions avec les institutions financières.

Autres institutions financières (sociétés d'assurance, bureaux de change, sociétés de courtage, sociétés de crédit et organisations postales)

738. Comme indiqué précédemment, l'IOR et l'APSA sont les seules institutions financières en activité au Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. Il existe un bureau de poste mais ses activités se limitent à la vente de timbres.

Éléments complémentaires

739. L'IOR a indiqué aux évaluateurs que les responsables de la conformité LAB/CFT peuvent agir de façon indépendante et notifier directement la haute direction, y compris le Conseil d'administration, sans passer par l'échelon immédiatement supérieur.

Recommandation 22

Application des normes LAB/CFT aux filiales et succursales à l'étranger

740. Le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican a déclaré qu'il n'existe pas de filiale ou succursale à l'étranger. Cependant, leur création n'est pas interdite.
741. Avant les amendements et les compléments à la Loi LAB/CFT promulgués par le Décret n° CLIX, aucune disposition ne s'appliquait aux filiales ou succursales à l'étranger des entités assujetties.
742. Aux termes de l'article 2 *bis* de la Loi LAB/CFT révisée, les filiales et succursales à l'étranger des entités assujetties, ainsi que les institutions contrôlées exclusivement ou conjointement, directement ou indirectement, par elles sont tenues de respecter les normes définies dans la Loi LAB/CFT.
743. Il n'existe toujours pas de norme exigeant de prêter une attention particulière au respect de cette obligation par les filiales et succursales situées dans un pays qui n'applique pas ou applique insuffisamment les Recommandations du GAFI.
744. Lorsque les normes en vigueur dans un État étranger ne sont pas équivalentes à celles édictées dans la Loi LAB/CFT, les filiales, succursales ou institutions contrôlées doivent appliquer les normes définies dans la Loi LAB/CFT, dans la mesure où le permet la législation de l'État étranger.

Obligation d'informer l'organe de surveillance du pays d'origine lorsque des filiales ou succursales sont dans l'incapacité d'appliquer des mesures LAB/CFT

745. Lorsque les normes en vigueur dans un État étranger ne sont pas équivalentes à celles prévues dans la Loi LAB/CFT, les filiales, succursales ou institutions contrôlées doivent en informer la Cellule de renseignements financiers.
746. Cette exigence n'est pas entièrement conforme au critère essentiel qui requiert d'informer l'organe de surveillance du pays d'origine lorsqu'une filiale ou succursale à l'étranger est dans l'incapacité d'appliquer des mesures LAB/CFT adéquates parce que cela est interdit par la législation, la réglementation ou d'autres mesures locales (du pays hôte).
747. Néanmoins, les évaluateurs sont d'avis que, du fait de l'obligation de déclaration susmentionnée contenue dans la Loi LAB/CFT, les entités assujetties seraient également tenues de déclarer les cas où une filiale ou succursale à l'étranger ne peut appliquer des normes LAB/CFT adéquates parce que cela est interdit par la législation, la réglementation ou d'autres mesures adoptées par le pays hôte (comme l'exige le critère essentiel 22.2).

Éléments complémentaires

Élément complémentaire - Cohérence des mesures de DVC au niveau du groupe

748. La législation ne fait pas obligation aux institutions financières soumises aux Principes fondamentaux du Comité de Bâle sur la supervision bancaire (ci-après « Principes fondamentaux ») – ce qui est le cas de l'IOR et de l'APSA – d'appliquer des mesures de DVC cohérentes au niveau du groupe, en prenant en compte l'activité du client avec les différentes succursales et filiales contrôlées dans le monde entier.

Efficacité et efficience

749. Ni l'IOR ni l'APSA n'ont de filiales ou de succursales à l'étranger. Les obligations susmentionnées ne sont donc pas pertinentes en pratique.

3.8.2 Recommandations et commentaires

Recommandation 15

750. Des mesures devraient être prises pour assurer que tous les éléments des directives émises par la CRF sont assortis de sanctions, ou pour assurer l'intégration des critères pertinents dans la Loi LAB.

751. L'obligation d'autoriser le responsable de conformité à accéder en temps voulu à l'information devrait figurer explicitement dans la loi ou les directives.

Recommandation 22

752. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican devraient introduire l'obligation de prêter une attention particulière au respect par les filiales ou succursales situées dans un pays qui n'applique pas ou applique insuffisamment les Recommandations du GAFI de normes LAB/CFT conformes à celles en vigueur au Saint-Siège/État de la Cité du Vatican et aux Recommandations du GAFI.

753. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican devraient examiner la possibilité d'introduire l'obligation pour les institutions financières soumises aux Principes fondamentaux (ce qui est le cas de l'IOR) d'appliquer des mesures de DVC cohérentes au niveau du groupe, en prenant en compte l'activité du client avec les différentes succursales et filiales contrôlées dans le monde entier.

3.8.3 Application des Recommandations 15 et 22

	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
R.15	PC	<ul style="list-style-type: none">• La capacité de l'AIF à émettre des directives est restreinte.• Ni la loi, ni les directives ne prévoient l'accès en temps voulu du responsable de conformité LAB/CFT aux données d'identification du client et à d'autres informations DVC, ainsi qu'aux pièces des transactions et à d'autres éléments pertinents.• L'efficacité des procédures internes mises en place par l'IOR n'a pu être qu'en partie évaluée (critère d'efficacité).• D'une manière générale, les normes ont été introduites ou précisées de façon trop récente pour pouvoir être considérées pleinement efficaces.
R.22	LC	<ul style="list-style-type: none">• Pas d'obligation de prêter une attention particulière à la conformité des mesures LAB/CFT avec les normes en vigueur dans le pays d'origine et au respect des Recommandations du GAFI par les filiales et succursales situées dans un pays qui n'applique pas ou applique insuffisamment les Recommandations du GAFI.

3.9 Banques fictives (R.18)

3.9.1 Description et analyse

Interdiction des banques fictives

754. Les banques fictives sont définies dans la Loi LAB/CFT révisée comme « banque, ou établissement de crédit menant des activités similaires, dont le siège se trouve dans un État où elle n'est pas matériellement présente de façon à pouvoir être dirigée et contrôlée de façon efficace, et qui n'est affiliée à aucun groupe de services financiers soumis à réglementation ».

755. Comme indiqué plus haut dans la section 1.3, aux termes de l'article 7 de la Loi n° V de 1929 sur l'ordre économique, commercial et professionnel, nul ne peut ouvrir un commerce, un atelier ou une entreprise, même pour l'exercice d'un simple métier, ni créer une société industrielle ou commerciale de quelque type que ce soit, ni ouvrir des bureaux, un studio, une agence ou un lieu de livraison fixe pour l'exercice de toute profession, sans autorisation préalable du gouverneur (voir aussi section 5.1 de ce rapport). Étant donné ce système de monopole public, la création de banques fictives n'est pas possible.

Interdiction d'établir des relations de correspondant bancaire avec une banque fictive

756. Aux termes de l'article 1 bis b) de la Loi LAB/CFT révisée, il est interdit d'ouvrir ou de détenir un compte de correspondant auprès d'une banque fictive, ou d'ouvrir ou de détenir un compte de correspondant auprès d'une banque ou d'un établissement de crédit en sachant que celui-ci autorise une banque fictive à utiliser ses comptes.

Obligation de s'assurer que les correspondants bancaires interdisent l'utilisation de leurs comptes par des banques fictives

757. La législation ne contient aucune disposition exigeant expressément des institutions financières qu'elles s'assurent que leurs correspondants bancaires à l'étranger interdisent l'utilisation de leurs comptes par des banques fictives.

3.9.2 Recommandations et commentaires

758. Les autorités devraient introduire l'obligation explicite pour les institutions financières de s'assurer que leurs correspondants bancaires à l'étranger interdisent l'utilisation de leurs comptes par des banques fictives.

3.9.3 Application de la Recommandation 18

	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
R.18	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'obligation explicite pour les institutions financières de s'assurer que leurs correspondants bancaires à l'étranger interdisent l'utilisation de leurs comptes par des banques fictives.

Réglementation, surveillance, directives, suivi et sanctions

3.10 Système de surveillance et de contrôle - Autorités compétentes et organismes d'autorégulation / Rôle, fonctions, obligations et prérogatives (y compris les pouvoirs de sanction) (R. 23, 29, 17 et 25)

3.10.1 Description et analyse

Rôle et obligations des autorités/organismes d'autorégulation - Structure et ressources

Recommandation 23 (23.1, 23.2)

759. L'article 33 §1 de la première version de la Loi LAB/CFT prévoit que l'AIF exerce ses fonctions dans une pleine autonomie et indépendance. Elle est dotée de ressources et de de moyens financiers suffisants pour assurer la poursuite effective de ses objectifs institutionnels.

760. Les dispositions de l'article 33 §2 de la première version de la Loi LAB/CFT prévoient que l'AIF peut réaliser des visites d'inspection chez les entités assujetties mentionnées à l'article 2 et

imposer des amendes administratives dans les cas prévues par cette même loi. Par conséquent, les institutions financières sont automatiquement soumises à réglementation et à surveillance.

761. L'article 2 *ter* de la Loi LAB/CFT révisée définit les pouvoirs et les responsabilités de l'AIF en tant qu'organe de surveillance et prévoit ce qui suit :

1. Les personnes et entités assujetties mentionnées à l'article 2.1 doivent adopter des politiques, une organisation, des mesures et des procédures adéquates pour prévenir et lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, en tenant compte de l'évolution des nouvelles technologies et des pratiques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.
2. Les personnes et entités assujetties mentionnées à l'article 2.1 doivent sélectionner les individus chargés d'exercer des fonctions de Direction, de gestion ou de contrôle parmi des personnes présentant un niveau de professionnalisme et de compétence adéquat.
3. Les personnes et entités assujetties mentionnées à l'article 2.1 doivent adopter des politiques, des programmes et des mesures pour assurer que leurs employés, consultants et collaborateurs, sur quelque base que ce soit, disposent d'un niveau professionnel adéquat pour garantir le respect effectif des normes édictées dans cette loi.

762. Ces mesures doivent inclure des programmes de formation et des activités de formation continue sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

763. Les activités visées, telles que décrites à l'article 2 §1, comprennent l'acceptation de dépôts, les activités d'assurance, l'acquisition de participations, la collecte de fonds, l'exécution de services commerciaux de règlement et de prêt, l'émission de moyens de paiement et de garanties, la location de coffres, l'exécution d'opérations sur le marché des changes, l'achat et la vente de biens fonciers/immobiliers, la gestion de fonds et d'instruments financiers, l'ouverture et la gestion de comptes et de dépôts bancaires, la création ou la gestion de trusts, l'exécution de services d'investissement, les professions de commissaire aux comptes, d'expert-comptable, de conseiller fiscal, de notaire, d'avocat ou d'agent immobilier, en cas d'exécution d'une transaction d'achat ou de vente de biens immobiliers, et les négociants en pierres ou métaux précieux en cas de transaction d'un montant égal ou supérieur à 15 000 €.

764. Enfin, comme établi à l'alinéa c) de la *Lettre apostolique sous forme de motu proprio sur la prévention et la lutte contre les activités illégales dans le secteur financier* du 30 décembre 2010, l'AIF exerce ses prérogatives à l'égard des dicastères de la Curie romaine et de toutes leurs entités et institutions.

765. Les pays doivent veiller à ce que les institutions financières appliquent les normes de façon adéquate et l'article 33 de la première version de la Loi LAB/CFT prévoit que l'AIF surveille le respect des obligations en vigueur en matière de prévention et de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et émet des règles aux fins de la mise en œuvre des dispositions contenues dans cette loi ; l'AIF, en outre, émet des lignes directrices et des directives spécifiques à l'intention des entités assujetties aux obligations découlant de cette loi.

766. De plus, l'article 33, §5 h) de la première version de la Loi LAB/CFT prévoit que l'AIF doit établir des statistiques sur l'application et l'efficacité des mesures administratives et organisationnelles de prévention et de répression du blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. En revanche, l'art 2 *septies* §4 de la Loi LAB/CFT révisée prévoit :

La Cellule de renseignements financiers, en se servant notamment de l'information recueillie dans l'exercice de ses fonctions, telles que définies au paragraphe 3, doit :

- a) préparer des analyses et des études sur les secteurs ou cas particuliers d'activités économiques et financières jugés présenter des risques, ou même sur des anomalies isolées pouvant être rapportées à des cas de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ;
- b) publier régulièrement des rapports contenant des statistiques non confidentielles et des informations sur l'exercice de ses fonctions.

767. L'AIF a émis plusieurs directives à ce jour mais n'a pas encore établi de statistiques sur l'application et l'efficacité des mesures prises.

768. L'AIF examine actuellement quels organes du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican répondent aux critères de l'article 2 ; l'IOR et l'APSA mènent l'un et l'autre des activités visées par cet article. Au moment des visites sur place de MONEYVAL, l'AIF n'avait encore réalisé aucune visite d'inspection.

769. La Loi LAB/CFT révisée prévoit à l'article 2 *septies*, §2 : « Concernant la surveillance des personnes et entités assujetties visées à l'article 2, §1, l'AIF doit :

- a) contrôler le respect des normes édictées dans cette loi aux fins de la prévention et de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ;
- b) vérifier, notamment au moyen d'inspections, la pertinence et l'efficacité des politiques, outils organisationnels, mesures et procédures adoptés conformément à l'article 2 *ter* pour prévenir et lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Les inspections sont menées conformément au règlement émis par la Commission pontificale de l'État de la Cité du Vatican ».

770. Ce nouvel article restreint la surveillance et la vérification de certaines activités, comme celles définies à l'article 2 *ter* de la Loi LAB/CFT révisée, qui portent principalement sur les mesures de contrôle internes et la sélection des employés. La vérification est définie comme incluant les inspections et a donc un sens plus large que le terme d'inspection. Il n'apparaît pas clairement si cela inclut les visites d'inspection.

771. L'article 33 de la première version de la Loi LAB/CFT mentionnait aussi le pouvoir d'imposer des sanctions aux entités assujetties. Ce pouvoir n'apparaît plus dans la Loi LAB/CFT révisée. Il est donc nécessaire de se reporter à cet égard à la disposition générale figurant à l'article 42 de la Loi LAB/CFT révisée, qui couvre les sanctions administratives. L'article 42 ne fait pas mention des violations de l'article 2 *septies* mais se réfère aux obligations découlant de la réglementation et d'autres moyens contraignants adoptés conformément à la loi.

772. En conclusion, la définition incluse dans la première version de la loi était plus claire et de portée plus étendue que celle figurant dans la version actuelle. En outre, le nouvel article prévoit que les inspections seront menées conformément au règlement émis par la Commission pontificale. Par conséquent, seul le contenu de ce règlement permettra de juger si la situation s'est améliorée ou aggravée. Aucun règlement n'a été présenté à l'équipe d'évaluation dans les délais requis.

773. Les modifications de la loi en ce domaine soulèvent également la question de l'indépendance. L'article 2 *septies* accorde à l'AIF l'indépendance et l'autonomie opérationnelles. Aucune visite d'inspection n'ayant encore été réalisée, on voit mal ce que signifie l'indépendance opérationnelle au regard du règlement susmentionné. Ce point présente une importance particulière dans la mesure où la première version de la Loi LAB/CFT employait l'expression de « pleine indépendance ».

Recommandation 30 (Ressources mises à la disposition de l'organe de surveillance)

774. Cette partie de la Recommandation 30 porte sur l'organisation, le personnel, les ressources et le financement des organes de surveillance. Dans le cas du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, l'AIF est l'organe pertinent aux fins des normes LAB/CFT. L'AIF remplit effectivement les fonctions de Cellule de renseignements financiers en ce qui concerne la réception, l'analyse et la diffusion des DOS mais cette partie du rapport ne s'occupe pas des ressources affectées à ces tâches, seulement de celles qui concernent son rôle de surveillance.

775. L'AIF pourra établir avec les entités assujetties un protocole d'accord définissant notamment le contenu des activités de contrôle. Ce pouvoir donne lieu à certaines préoccupations étant donné que l'activité de surveillance n'a pas encore commencé. Le nouveau règlement devra donner effet au protocole d'accord.

776. L'article 33 §1 de la première version de la Loi LAB/CFT stipulait que l'AIF exerce ses fonctions dans une pleine autonomie et indépendance et doit disposer de ressources et de moyens financiers suffisants pour lui permettre de remplir efficacement ses fonctions institutionnelles.
777. Dans la Loi LAB/CFT révisée, l'article 2 *septies* stipule, comme indiqué précédemment, que l'AIF « remplit les fonctions définies dans cette loi dans l'indépendance et l'autonomie opérationnelle et, dans l'application de ces principes, elle doit disposer de ressources adéquates ».
778. L'organisation de l'AIF ne fait pas cependant apparaître de séparation entre les fonctions de surveillance de l'AIF et ses fonctions de CRF.
779. Les statuts de l'AIF (voir annexe VI), qui régissent son organisation, tiennent compte des importants articles de l'ancienne loi, y compris l'article 2 qui affirme sa pleine indépendance. Les organes de l'AIF sont le Président et le Conseil d'administration. Le Président, qui est nommé par le Souverain Pontife pour une durée de cinq ans, préside les réunions du Conseil d'administration. Les autres membres du Conseil d'administration sont également nommés par le Souverain Pontife. Le Conseil d'administration est responsable de l'organisation et du fonctionnement de l'AIF, y compris de sa stratégie.
780. Le Directeur de l'AIF est nommé par le Président. Le Directeur est responsable des activités opérationnelles de l'Autorité et coordonne les activités du personnel. L'AIF transmet au Secrétaire d'État un rapport sur ses activités.
781. Comme indiqué plus haut, la Loi LAB/CFT révisée accorde à l'AIF l'indépendance opérationnelle au lieu de la « pleine indépendance » et introduit une définition différente de la surveillance et de l'inspection basée sur un règlement encore à venir. Cela soulève certaines préoccupations quant à l'aptitude du Conseil d'administration à définir lui-même la stratégie de l'AIF en matière de surveillance et aussi quant au statut effectif des statuts de l'AIF.
782. Au moment des visites sur place de MONEYVAL, l'AIF disposait d'un personnel de huit personnes, y compris le Directeur et le Directeur-adjoint. Il n'existe pas véritablement de séparation entre les fonctions de surveillance de l'AIF et ses fonctions de CRF ; cependant, deux des huit employés ont une expérience professionnelle dans le domaine de la surveillance financière.
783. L'AIF dispose d'équipements et d'ordinateurs. Son budget, qui s'élevait à 600 000 € en 2011, a été porté à 900 000 € en 2012.
784. Le personnel de l'AIF devrait être tenu de maintenir des normes professionnelles d'un niveau élevé, y compris en matière de confidentialité, de faire preuve d'une grande intégrité et de disposer de compétences adéquates.
785. Aux termes de l'article 4 des statuts de l'AIF, le Président de l'AIF est nommé par le Souverain Pontife. L'article 5 des statuts prévoit que le Conseil d'administration est présidé par le Président de l'Autorité et compte quatre autres membres, nommés également par le Souverain Pontife parmi des personnes de grande probité et d'un haut niveau de compétences et de qualifications professionnelles. L'article 6 des statuts exige que le Directeur de l'AIF soit doté de qualifications adéquates et de compétences professionnelles reconnues dans les domaines juridique-financier et informatique, bien familiarisé avec le fonctionnement institutionnel de l'Autorité et nommé par le Président avec l'autorisation du Secrétaire d'État. Aux termes de l'article 6.3, le personnel de l'Autorité doit disposer d'une expérience professionnelle adéquate des questions institutionnelles relevant du mandat de l'Autorité et être recruté par le Président de l'Autorité avec l'autorisation du Secrétaire d'État.
786. L'article 7 impose à tous les officiels concernés l'obligation de respecter la plus grande confidentialité au sujet de tout ce qui concerne l'AIF et ses relations avec des tierces parties.
787. Les dispositions de l'article 13 §§1-2 (compétences professionnelles) et de l'article 55 §2 p. 2 (absence rémunérée en vue de la participation à une épreuve de recrutement) du Règlement général de la Curie romaine s'appliquent à cet égard. Ce dernier régissant les autorisations

d'absence en vue de la participation à une épreuve de recrutement pour les emplois pertinents, des exemptions s'imposent aux fins de la formation du personnel.

788. Conformément aux exigences de la R.30.3, le personnel de l'AIF, en tant qu'organe de surveillance, devrait recevoir une formation adéquate et pertinente.

789. Les employés ont suivi des activités de formation aux TI et participé à des conférences et des séminaires. Cependant, aucune activité de formation spécifique n'a été organisée en relation avec les fonctions de surveillance de l'AIF.

Prérogatives de l'Autorité (y compris les pouvoirs de sanction)

Recommandation 29

790. Cette recommandation exige que l'organe de surveillance soit doté de pouvoirs adéquats pour contrôler et assurer la conformité des institutions financières. Aux termes de l'article 33, paragraphe 5, alinéa a), de la Loi LAB/CFT révisée, l'AIF surveille le respect des obligations en vigueur en matière de prévention et de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et émet des règles aux fins de la mise en œuvre des dispositions contenues dans cette loi, sauf en ce qui concerne les normes pénales définies dans les chap. II et III ; l'AIF, en outre, émet des lignes directrices et des directives spécifiques à l'intention des entités assujetties aux obligations découlant de cette loi.

791. L'organe de surveillance doit pouvoir inspecter les institutions financières, y compris au moyen de visites d'inspection, pour contrôler la conformité. De telles inspections doivent inclure l'examen des politiques, procédures, livres et documents, ainsi que l'analyse d'échantillons.

792. Aux termes de l'article 33 §2 de la première version de la Loi LAB/CFT, l'AIF peut réaliser des inspections des entités visées à l'article 2 et imposer des amendes administratives aux personnes ou entités responsables dans les cas prévus par la loi.

793. Comme indiqué plus haut lors de l'examen des critères 23.1 et 23.2, l'article 2 *septies*, §2 de la Loi LAB/CFT révisée définit les pouvoirs et responsabilités en matière de surveillance. Ce nouvel article, on l'a vu, restreint la surveillance au contrôle et à la vérification de certaines activités comme celles mentionnées à l'article 2 *ter*, qui portent principalement sur les mesures de contrôle interne et la sélection des employés. La vérification est définie comme incluant les inspections et a donc un sens plus large que le terme d'inspection. Toutefois, il n'apparaît pas clairement si cela inclut les visites d'inspection, comme l'exige la recommandation. Les inspections sont en outre régies par un règlement externe.

794. L'article 33 de la première version de la Loi LAB/CFT mentionnait le pouvoir d'imposer des sanctions aux entités assujetties. Ce pouvoir n'apparaît plus dans la Loi LAB/CFT révisée. Il est donc nécessaire de se reporter à cet égard à la disposition générale figurant à l'article 42 de la Loi LAB/CFT révisée, qui couvre les sanctions administratives. L'article 42 ne fait pas mention des violations de l'article 2 *septies* mais se réfère aux obligations découlant de la réglementation et d'autres moyens contraignants adoptés conformément à la loi.

795. En conclusion, l'ancienne définition semblait plus claire et plus large que la définition actuelle qui paraît restreinte à certaines activités. Le nouvel article prévoit que les inspections seront régies par un règlement émis par la Commission pontificale. Par conséquent, seul le contenu de ce règlement permettra de juger si la situation s'est améliorée ou aggravée. Aucun règlement n'a été présenté à l'équipe d'évaluation dans les délais requis.

796. Des questions se posent également au sujet de l'indépendance de l'AIF. L'article 2 *septies* de la loi reconnaît l'indépendance et l'autonomie opérationnelle de l'AIF. Aucune inspection n'ayant encore été effectuée, on voit mal ce que signifie l'indépendance opérationnelle au regard du règlement susmentionné. Cela est particulièrement important étant donné que l'ancienne loi parlait de « pleine indépendance ». Les autorités ont indiqué que la nouvelle loi ne vise pas à limiter les pouvoirs de surveillance, ni à restreindre l'indépendance de l'organe de surveillance ; ce point sera précisé dans les règlements qui sont encore en cours de développement.

797. L'un des membres de la Commission des cardinaux est aussi Président de l'AIF. Cela pourrait soulever le risque d'un conflit d'intérêts grave. Il est donc fortement recommandé d'éviter qu'une même personne puisse occuper une position à la fois au sein de l'organe de surveillance et d'un organe soumis à surveillance.
798. Dans la première et la seconde version de la Loi LAB/CFT, il n'apparaît pas clairement dans quelle mesure les inspections incluent l'examen des politiques, procédures, livres et documents, ainsi que l'analyse d'échantillons. Aux termes de la nouvelle loi, ce point devrait être précisé dans le règlement émis par la Commission pontificale, mais ce règlement n'a pas été présenté aux évaluateurs au cours des visites sur place de MONEYVAL.
799. Aux termes de l'article 33, §2 de la première version de la Loi LAB/CFT, l'AIF pouvait avoir accès, directement si nécessaire, aux informations financières, administratives, judiciaires et d'enquête requises pour lui permettre d'exercer ses fonctions de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Cependant, la Loi LAB/CFT révisée n'accorde pas à l'AIF des pouvoirs aussi clairs. Ici encore, le nouveau règlement devra préciser les choses.
800. Dans les deux versions de la Loi LAB/CFT, il n'apparaît pas clairement si les prérogatives légales de l'autorité de surveillance comprennent le droit de pénétrer dans les locaux des institutions soumises à surveillance, le droit d'exiger la présentation des livres de comptes et d'autres informations, le droit de faire et d'emporter des copies de documents, et le droit de sanctionner les institutions concernées si leurs représentants refusent d'obtempérer.
801. S'agissant de la première version de la Loi LAB/CFT, l'IOR et la Cour suprême étaient toutes deux d'avis que (certains de) ces pouvoirs n'étaient pas inclus. Dans le cas de la Loi LAB/CFT révisée, le nouveau règlement pourrait apporter des précisions à cet égard.
802. Dans le système légal du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, le pouvoir reconnu à l'organe de surveillance d'exiger la production ou d'obtenir l'accès à des documents à des fins de surveillance ne dépend pas de l'obtention préalable d'une décision judiciaire.
803. La recommandation exige que l'organe de surveillance dispose de pouvoirs d'exécution et de sanction adéquats à l'égard des institutions financières, de leurs administrateurs et de leur haute direction en cas de non-respect ou de mise en œuvre insuffisante des normes. Comme indiqué plus haut, l'article 33 §2 de l'ancienne loi reconnaissait le droit d'accéder à l'information et d'imposer des sanctions. Dans la nouvelle loi, l'article 42 donne à l'AIF le pouvoir d'appliquer une amende administrative aux personnes physiques et morales. Ni l'ancienne, ni la nouvelle loi ne mentionnent explicitement le pouvoir de sanctionner les administrateurs et la haute direction.
804. Au moment des visites sur place de MONEYVAL, aucune sanction n'avait encore été imposée à une institution financière, ses administrateurs ou sa haute direction.
805. Les statistiques suivantes en matière de surveillance et de coordination ont été communiquées à l'équipe d'évaluation :

Supervision et coordination

Institution ou entité assujettie	Nombre de réunions juin-décembre 2011
Secrétaire d'État	4
Gouvernorat	3
Préfecture pour les affaires économiques du Saint-Siège	2
Corps de gendarmerie	3
Administration du patrimoine du Siège apostolique (APSA)	5

Institut des œuvres de religion (IOR)	5
Autorités judiciaires	2
Propaganda Fide	2
Cor Unum	2
Autres (Congrégation des églises orientales, Commission pontificale d'archéologie sacrée et Ordre équestre du Saint-Sépulcre de Jérusalem)	3

806. S'agissant du chiffre concernant l'IOR, on notera que la « surveillance », effectuée en fait sous forme de correspondance entre l'AIF et l'IOR, a compris les actes suivants :

- à la fin de la période de trente jours suivant l'entrée en vigueur de la Loi n° CXXVII, l'AIF a requis l'envoi avant le 10 mai 2011 d'une communication formelle au sujet des dispositions prises aux fins de la mise en œuvre des normes LAB ; une réponse a été envoyée dans le délai prévu par la loi ;
- le 12 mai 2011, l'AIF a requis la présentation des accords établis avec des banques étrangères au sujet de la mise en œuvre des mesures LAB, ainsi que de toute la documentation se rapportant aux enquêtes en cours devant des tribunaux italiens (et d'autres pays) ; une réponse positive a été envoyée à la fin mai ;
- le 8 juin 2011, l'AIF, en vue d'obtenir des explications sur le contexte de la lettre envoyée par l'IOR à ses clients le 23 mai 2011, a indiqué à l'IOR qu'une réunion était nécessaire pour discuter de cette question ; la réunion a été fixée au 14 juin ;
- plusieurs autres communications de juin à septembre visaient à déterminer le détail des modalités concernant le moment d'applicabilité de la loi ;
- d'autres demandes d'information ont été adressées à l'IOR sur la classification des clients, les catégories de risques, les mesures de DVC appliquées aux clients existants et le contrôle des personnes autorisées à effectuer des opérations financières.⁸²

Efficacité et efficacité (R.23 et 29)

807. Comme indiqué plus haut, aucune inspection n'a été réalisée depuis la création de l'AIF au début 2011. Toutes les communications ont eu lieu par correspondance. L'IOR déclare qu'elle a transmis ses procédures internes à l'AIF pour approbation mais n'a jamais reçu de réponse.

808. Compte tenu des problèmes en suspens entre l'IOR et certaines autorités étrangères et de la taille réduite du secteur financier de l'État de la Cité du Vatican, il est étonnant que l'AIF n'ait pas réalisé une visite d'inspection à l'IOR afin de recueillir des informations suffisamment détaillées.

809. En l'absence de visite d'inspection, il n'est pas possible de se prononcer sur l'efficacité des pouvoirs de l'AIF.

Recommandation 17

810. La Recommandation 17 exige que les pays veillent à mettre en place des sanctions pénales, civiles et administratives efficaces, proportionnées et dissuasives à l'égard des personnes physiques et morales concernées.

811. L'article 42 de la Loi LAB/CFT révisée prévoit :

⁸² L'AIF a envoyé le 23 février 2012 une demande de mise à jour sur les points suivants : l'obtention d'information sur les clients et les personnes autorisées à agir pour leur compte, l'amélioration de la documentation des services administratifs, l'intégration des procédures électroniques de classification des clients sur la base des catégories de risque et les accords de coopération LAB établis avec des banques étrangères.

- (a) en cas de violation des obligations édictées aux articles 1 *bis*, 2 *ter*, 25, paragraphes 1, 2, 4 et 5 ; 26, 27, 28, 28 *bis*, 28 *ter*, 29, 29 *bis*, 29 *ter*, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37 §1, 37 *bis*, 38 et 39, ou des obligations connexes établies dans la réglementation ou d'autres instruments contraignants adoptés conformément à cette loi, la Cellule de renseignements financiers peut imposer une amende administrative d'un montant allant de 10 000 € à 250 000 € dans le cas des personnes physiques, et de 10 000 € à 1 000 000 € dans le cas des personnes morales ;
- (b) les sanctions doivent être fixées sur la base des critères énoncés dans la Loi n° CCXVII du 14 décembre 1994 ;
- (c) le montant des amendes doit revenir au Saint-Siège et servir aux œuvres caritatives et religieuses du Souverain Pontife ;
- (d) une personne sanctionnée peut contester la décision de la Cellule de renseignements financiers devant le juge unique. S'il s'agit d'une personne morale, l'entité sanctionnée peut engager une action contre la personne physique responsable de la violation ;
- (e) les dispositions précédentes s'appliquent sans préjudice des procédures disciplinaires liées à une relation d'emploi.

812. Les sanctions administratives prévues s'échelonnent de 10 000 € à 250 000 € pour les personnes physiques.

813. Les sanctions pénales applicables aux personnes morales ont été abordées plus haut au regard de la Recommandation 2. La responsabilité pénale des personnes morales n'existe pas au Saint-Siège/État de la Cité du Vatican car, selon les autorités, elle serait incompatible avec les principes fondamentaux du droit interne. En outre, il n'apparaît pas clairement si l'application de sanctions pénales est possible – et, si oui, dans quelle mesure – en cas de violation de plusieurs articles de la Loi n° CXXVII relevant d'autres chapitres que le chap. II (dispositions pénales sur le blanchiment de capitaux) et le chap. III (autres types d'activités criminelles). Des sanctions pénales ne sont pas explicitement prévues pour les personnes physiques dans la première et la seconde version de la Loi LAB/CFT mais l'article 9 de la Loi sur les sources du droit (voir annexe XII) prévoit : « En l'absence de disposition pénale applicable à un acte commis en violation des normes religieuses ou morales, de l'ordre public ou de la sécurité des personnes ou des biens, le juge est habilité à invoquer les principes généraux du droit pour imposer une sanction pécuniaire de 3 000 € maximum ou une peine de détention de six mois maximum et appliquer, le cas échéant, les autres sanctions prévues dans la Loi n° CCXXVII du 14 décembre 1994 ». Cette disposition unique ouvre la possibilité de sanctions pénales dans les cas les plus flagrants.

814. Le critère 17.4 exige que l'éventail de sanctions disponibles soit large et proportionné à la gravité des faits. Il devrait inclure le pouvoir d'imposer des sanctions disciplinaires et financières et celui de retirer, de restreindre ou de suspendre, le cas échéant, l'autorisation d'exercer (ou agrément) détenue par l'institution.

815. L'article 42 §2 prévoit que les sanctions doivent être déterminées conformément aux critères établis dans la Loi n° CCXVII du 14 décembre 1994 relative aux modifications du système pénal (voir annexe XIV). Cette loi prévoit que les amendes administratives doivent être proportionnées à la gravité des faits (article 2). D'après les autorités, ce principe de proportionnalité signifie également que l'AIF a le pouvoir d'imposer des sanctions disciplinaires. Les autorités ont indiqué qu'en vertu de l'article 12 du Règlement n° 3, l'AIF a émis des directives au titre de l'ancienne loi, qui ont été validées par l'article 2 du nouveau décret qui prévoit que tous les règlements existants sont maintenus dans la mesure où ils sont compatibles avec la nouvelle loi.

816. Le Règlement n° 3 relatif aux sanctions administratives comprend une disposition sur le « maintien des règles concernant l'application de mesures disciplinaires dans le cadre de relations de travail avec le Saint-Siège ou l'État de la Cité du Vatican ». Les autorités ont indiqué en outre qu'en vertu de l'article 12 de ce règlement, les mesures disciplinaires envisagées dans le Règlement général de la Curie romaine pourraient être appliquées, comme prévu aux articles 70 et suivants. Ces articles énumèrent les sanctions disciplinaires suivantes : avertissement écrit,

instruction et renvoi d'un employé. Malheureusement, l'AIF ne se voit pas confier explicitement le pouvoir d'imposer l'application de ces sanctions disciplinaires. Une modification des directives sur ce point particulier ne semble guère possible car le pouvoir d'émettre des directives de l'AIF est maintenant plus restreint. En outre, il n'apparaît pas clairement dans quelle mesure ces sanctions disciplinaires pourraient être appliquées en pratique à l'IOR, étant donné que, par exemple, les dirigeants de l'Institut ne sont pas recrutés sur la base des conditions prévues dans le Règlement général de la Curie romaine. En pareil cas, la Commission des cardinaux pourrait sans doute renvoyer le Président et le vice-Président en s'appuyant sur l'article 8 des statuts du Conseil de surveillance. Le statut de la Commission des cardinaux – organe interne de l'IOR ou organe de « surveillance » indépendant ? – n'est pas clair. Les évaluateurs n'ont pu établir ce point.

817. D'autre part, le terme de « proportionnalité » qui figure dans la Loi n° CCXVII semble se référer en particulier aux amendes administratives.
818. L'éventail de sanctions n'inclut pas le pouvoir de retirer, restreindre ou suspendre une autorisation d'exercer (ou agrément). L'IOR et l'APSA ne sont pas formellement soumis à une autorisation préalable. Ces institutions sont en tant que telles « agréées » respectivement par le Chirographe et par la constitution apostolique *Pastor Bonus*.
819. Le 14 novembre 2011, l'AIF a émis le Règlement No 3 relatif aux sanctions administratives prévues en cas de non-respect des obligations prévues par la Loi n° CXXVII (voir annexe XIX). Ce règlement renvoie à l'ancien article 42 et décrit, en outre, les procédures de notification et de contestation des sanctions. Il définit également les modalités des injonctions, des versements et de l'exécution des sanctions en général.
820. L'article 42 *bis* de la nouvelle loi prévoit :
1. En cas de condamnation pour l'une des infractions visées aux articles 412 *bis* et 138 *ter* du Code pénal, l'autorité judiciaire peut imposer à la personne morale concernée une amende administrative de 20 000 € à 2 000 000 € lorsque :
 - a) la personne condamnée exerçait des fonctions de représentation légale, de Direction ou de gestion, ou des fonctions similaires ;
 - b) la personne condamnée était sous la responsabilité, la supervision ou le contrôle directs de l'une des personnes mentionnées à l'alinéa a ;
 - c) l'infraction a été commise au profit de la personne morale.
821. Le même article précise au paragraphe 2 les cas où une personne morale ne peut être jugée responsable. Il prévoit aussi au paragraphe 3 qu'en sus de l'amende administrative, une interdiction temporaire d'exercer peut être imposée lorsque certaines conditions sont remplies.
822. Les normes prévoient que des sanctions doivent pouvoir être appliquées non seulement aux institutions financières, mais aussi à leurs administrateurs et à la haute direction. La Loi LAB/CFT révisée ne prévoit aucune sanction spécifique pour les administrateurs et la haute direction des personnes morales. Cependant, l'expression « personnes physiques » semble être suffisamment large pour couvrir les administrateurs et la haute direction.
823. En conclusion, il existe des amendes administratives applicables aux personnes physiques. Il semble possible d'imposer des sanctions disciplinaires supplémentaires mais cela n'est pas explicitement prévu et on n'en connaît pas d'exemple en pratique.
824. Il existe un éventail adéquat de sanctions pécuniaires applicables aux personnes morales en cas de condamnation pour une infraction. Une interdiction temporaire d'exercer peut aussi être imposée. Il semble possible d'imposer des sanctions disciplinaires supplémentaires mais cela n'est pas explicitement prévu et on n'en connaît pas d'exemple en pratique. En outre, la possibilité de retirer ou de suspendre une autorisation d'exercer n'est pas prévue. Il n'existe pas non plus de sanctions spécifiquement applicables aux administrateurs et à la haute direction, bien que ceux-ci semblent couverts par la définition des « personnes physiques ». D'autre part, l'APSA

étant considérée comme une autorité publique, les sanctions introduites récemment ne semblent pas s'y appliquer.

825. Bien que la nouvelle loi représente un progrès significatif puisqu'elle permet de sanctionner les personnes morales, des préoccupations subsistent néanmoins quant au caractère efficace, proportionné et dissuasif des sanctions pénales, civiles et administratives, et cela pour les raisons suivantes :
- a) l'APSA étant considérée comme une autorité publique, les nouvelles sanctions administratives ne semblent pas s'y appliquer ;
 - b) des sanctions disciplinaires supplémentaires pour les personnes physiques et morales ne sont pas explicitement prévues et on n'en connaît pas d'exemple en pratique ;
 - c) il n'existe pas non plus de sanctions spécifiquement applicables aux administrateurs et à la haute direction ;
 - d) aucune sanction n'a encore été appliquée.
826. Le critère de sanctions pénales, civiles et administratives efficaces, proportionnées et dissuasives n'est pas pleinement satisfait. L'éventail de sanctions est assez large mais pourrait être amélioré s'agissant des sanctions disciplinaires, et rendu applicable à l'APSA.
827. On notera que les articles 42 et 42 *bis* de la Loi LAB/CFT révisée prévoient que « le montant des sanctions financières pertinentes sera conservé par le Saint-Siège et utilisé aux fins des œuvres caritatives et religieuses du Souverain Pontife ». Étant donné que, dans le contexte du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, l'imposition de sanctions financières reviendra dans tous les cas simplement à reverser une somme d'un compte du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican à un autre, les évaluateurs sont d'avis que, dans ces circonstances particulières, la publication de toute sanction, financière ou autre, présenterait une plus grande utilité.

Entrée sur le marché

Recommandation 23

(critères 23.3, 23.5, 23.7, uniquement les éléments d'autorisation préalable/enregistrement)

828. Cette recommandation exige des autorités de surveillance ou d'autres autorités compétentes qu'elles prennent les mesures législatives ou réglementaires nécessaires pour empêcher des criminels ou leurs complices de prendre le contrôle d'institutions financières, d'en être les bénéficiaires effectifs, d'y acquérir une participation significative ou de contrôle, ou d'y occuper un poste de Direction, y compris au sein du comité ou Conseil d'administration ou de surveillance d'une institution financière. Dans ce contexte, l'IOR et l'APSA doivent être considérées comme institutions financières au sens de la Méthodologie du GAFI, compte tenu des services financiers qu'elles fournissent à leurs clients.
829. Le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican n'a pas pris de mesures spécifiques pour assurer la participation de l'organe de surveillance au processus d'autorisation préalable des institutions financières et d'approbation de leur personnel dirigeant.
830. Les administrateurs et la haute direction de l'IOR et de l'APSA ne font pas l'objet d'une évaluation spécifique ou d'un « agrément » sur la base de critères d'aptitude et d'honorabilité, y compris des critères se rapportant à l'expertise et à l'intégrité individuelle.
831. Néanmoins, les dirigeants et membres du Conseil d'administration des entités juridiques du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican qui effectuent des opérations pertinentes au vu des Recommandations du GAFI doivent respecter les normes édictées dans le Règlement général de la Curie romaine de 1999 (voir annexe IX). Ce règlement exige à propos du recrutement et du maintien du personnel le respect de normes morales et professionnelles élevées. En particulier, l'article 14 prévoit que les cadres doivent être choisis sur la base de « la probité, la prudence, les connaissances et l'expérience effective » (paragraphe 1). L'article 13, paragraphe 4, prévoit que « les qualifications

des candidats doivent être évaluées sur la base de titres de compétence appropriés ». L'article 55, paragraphe 2, p. 2, prévoit la mise en place d'activités de formation continue.

832. Les éléments d'« aptitude » et d'« honorabilité » semblent en pratique être pris en compte dans le Règlement général.
833. La nouvelle loi requiert en outre à l'article 2 *ter* que « les entités assujetties doivent sélectionner les individus chargés d'exercer des fonctions de Direction, de gestion ou de contrôle parmi des personnes présentant un niveau de professionnalisme et de compétence adéquats ».
834. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont indiqué, et cela a été confirmé par l'IOR et l'APSA, qu'aucune personne physique ou morale ne fournit de services de transfert de fonds ou de valeurs ou de services d'échange de devises au Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. Par conséquent, le critère 23.5 n'est pas applicable.
835. Le critère 23.7 requiert que les institutions financières (autres que celles mentionnées au critère 23.4) soient soumises à une autorisation préalable ou à un enregistrement et faire l'objet d'une réglementation adaptée. Bien que l'IOR et l'APSA soient effectivement réglementés, comme indiqué plus haut, ces institutions ne pas soumises à une autorisation préalable. Elles sont « agréées » respectivement par le Chirographe et par la constitution apostolique Pastor Bonus.

Surveillance et contrôle constants

Recommandations 23 et 32

(23.4, 23.6, 23.7 - uniquement les éléments de surveillance/contrôle - et 32.2d)

836. Le critère 23.4 exige que, pour les institutions financières soumises aux Principes fondamentaux⁸³, les mesures de réglementation et de surveillance applicables à des fins prudentielles et qui sont aussi pertinentes en matière de blanchiment de capitaux devraient de manière semblable s'appliquer à des fins de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, hormis lorsque des critères spécifiques traitent de la même question dans la Méthodologie. Les activités indiquées en note de bas de page sont réglementées à l'article 2 (ancien et nouveau) de la Loi LAB/CFT. Elles pourraient donc être assujetties aux Principes fondamentaux mais, pour ce faire, il est d'abord nécessaire que l'IOR y souscrive. L'IOR n'ayant pas encore souscrit aux Principes fondamentaux, les entités concernées ne sont pas soumises aux Principes fondamentaux et, en pratique, ne sont pas supervisées par une banque centrale et ne font pas l'objet d'une évaluation régulière des Principes fondamentaux conforme aux normes du FMI ; par conséquent, ce critère ne semble pas applicable.
837. Cela dit, on notera que les représentants de l'IOR ont déclaré que les normes réglementaires mondiales du Comité de Bâle concernant l'adéquation du volume de capital et le risque de liquidité du marché sont appliquées comme « meilleures pratiques » au regard du DVC. L'IOR, ont-ils souligné, n'est pas légalement tenu de le faire. On notera aussi que, si l'IOR était légalement soumis aux Principes fondamentaux, la conséquence sous l'angle LAB serait que l'Institut devrait appliquer des mesures réglementaires et de surveillance pertinentes aux fins de la lutte anti-blanchiment, notamment en ce qui concerne :
- (i) l'autorisation préalable et la structure ;
 - (ii) les processus de gestion visant à détecter, mesurer, surveiller et maîtriser les risques significatifs ;
 - (iii) la surveillance constante ;
 - (iv) la surveillance consolidée à l'échelle mondiale lorsque les Principes fondamentaux l'exigent.

⁸³ De façon générale, il s'agit : 1) des banques et autres établissements de dépôts ; 2) des sociétés d'assurance et des intermédiaires d'assurance ; 3) des organismes de placement collectif et des intermédiaires de marché.

838. Comme indiqué précédemment, au moment des visites sur place de MONEYVAL, aucune inspection du programme LAB/CFT des institutions financières n'avait encore été réalisée. Aucun manuel standard n'était disponible et aucune série de visites n'était envisagée ou planifiée. L'IOR a déclaré avoir demandé plusieurs fois à l'organe de surveillance (AIF) un retour d'information sur ses procédures internes mais n'avoir reçu aucune réponse à cet égard alors qu'il aurait souhaité une inspection.
839. Compte tenu des problèmes en suspens entre l'IOR et certaines autorités étrangères et de la taille réduite du secteur financier de l'État de la Cité du Vatican, il est étonnant que l'AIF n'ait pas réalisé une visite d'inspection à l'IOR afin de recueillir des informations suffisamment détaillées.
840. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont indiqué, et cela a été confirmé par l'IOR et l'APSA, qu'aucune personne physique ou morale n'offre de services de transfert de fonds ou de valeurs ou de services d'échange de devises au Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. Par conséquent, ce critère n'est pas applicable.
841. La Recommandation 32 exige notamment que les autorités compétentes tiennent des statistiques détaillées sur les questions relatives à l'efficacité et au bon fonctionnement des dispositifs de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Cela doit inclure la tenue de statistiques annuelles sur les inspections sur place menées par l'autorité de surveillance relevant directement de l'action de LCB/FT ou concernant aussi cette action, ainsi que les éventuelles sanctions appliquées.
842. Aux termes de l'article 33, §5 h) de la première version de la Loi LAB/CFT, l'AIF est tenue d'établir des statistiques sur l'application et l'efficacité des mesures administratives et organisationnelles de prévention et de répression du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Au moment des visites sur place de MONEYVAL, ces statistiques n'avaient pas encore été établies mais, il convient de le noter, l'AIF n'est devenue opérationnelle que le 1^{er} avril 2011. En outre, l'AIF n'avait pas adopté une politique sur le type et l'ampleur des statistiques qu'elle recueillera et les critères correspondants.
843. L'article 2 *septies* §4 de la Loi LAB/CFT révisée prévoit que la Cellule de renseignements financiers, en se servant notamment de l'information recueillie dans l'exercice de ses fonctions, telles que définies au paragraphe 3, doit :
- a) préparer des analyses et des études sur les secteurs ou cas particuliers d'activités économiques et financières jugés présenter des risques, ou même sur des anomalies isolées pouvant être rapportées à des cas de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ;
 - b) publier régulièrement des rapports contenant des statistiques non confidentielles et des informations sur l'exercice de ses fonctions.

844. Au moment des visites sur place de MONEYVAL, il n'avait pas encore été produit de statistiques.

Efficacité et efficience

845. Aucune sanction n'a été appliquée depuis que l'AIF est devenue opérationnelle le 1^{er} avril 2011.
846. Aucune autorisation préalable n'a été accordée ou retirée ou suspendue. Il semble en outre que l'AIF ne dispose pas de tels pouvoirs.
847. Les administrateurs et la haute direction ne sont pas soumis à une évaluation spécifique sur la base de critères d'aptitude et d'honorabilité mais, en pratique, les deux éléments semblent pris en compte dans le Règlement général.
848. Il n'a pas été effectivement mis en place de surveillance et de contrôle constants.
849. Il n'est pas tenu de statistiques détaillées sur les questions concernant l'efficacité et le bon fonctionnement des systèmes de lutte contre le BC et le FT, par exemple des statistiques annuelles

sur les visites d'inspection effectuées par l'organe de surveillance et les sanctions imposées dans ce contexte.

Recommandation 25 (Directives aux institutions financières sur des questions autres que les DOS)

850. Les autorités compétentes doivent émettre des lignes directrices pour aider les institutions financières et les EPNFD à appliquer les normes LAB/CFT auxquelles elles sont assujetties et à s'y conformer. Au minimum, les lignes directrices doivent fournir des précisions sur certaines questions traitées dans les recommandations pertinentes du GAFI, notamment en décrivant les techniques et méthodes de BC/FT et toute mesure supplémentaire à prendre par les institutions et EPNFD pour assurer l'efficacité de leurs systèmes LAB/CFT.

851. Les dispositions pertinentes de l'article 33 §5 de la première version de la Loi LAB/CFT prévoient que l'AIF :

- a) surveille le respect des obligations en matière de prévention et de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et émet des directives aux fins de la mise en œuvre des règles incluses dans cette loi, à l'exception de celles contenues aux chap. II et III ; elle peut également émettre des lignes directrices et des directives particulières à l'intention des personnes et entités assujetties à cette loi ;
- b) publie et met à jour régulièrement des indicateurs d'anomalies afin de faciliter l'identification des opérations suspectes ;
- c) reçoit les communications relatives aux opérations suspectes et assure l'exécution des enquêtes nécessaires en vue de leur déclaration éventuelle au Promoteur de justice au tribunal ;
- f) propose des modifications ou amendements de la législation en matière de prévention et de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ;
- g) prépare, après consultation des entités assujetties, des programmes de formation du personnel afin de le sensibiliser à la législation en vigueur et aux activités susceptibles d'être liées au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme ;
- h) établit des statistiques sur l'application et l'efficacité des mesures administratives et organisationnelles de prévention et de répression du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme ;
- i) réalise des études sur les questions de prévention et de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et établit et diffuse des modèles et des descriptions des comportements inhabituels en matière économique et financière susceptibles d'indiquer de possibles activités de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

852. L'article 2 *septies* §2 c) de la Loi LAB/CFT révisée fait obligation à l'AIF d'émettre des lignes directrices et des normes de mise en œuvre concernant :

- i. l'obligation établie à l'article 2 *ter* d'adopter des politiques, des outils organisationnels, des mesures et des procédures ;
- ii. les normes édictées aux chap. V, VI et VII sur la vérification adéquate, l'enregistrement, la conservation des documents et la déclaration des transactions suspectes ;
- iii. les virements électroniques.

853. Entre le 1^{er} mars 2011 et le 14 novembre 2011, l'AIF a émis plusieurs règlements et directives. Outre ceux concernant les DOS dont il a été question plus haut, l'AIF a émis :

- Règlement n° 1 sur le transport de devises à l'entrée et à la sortie de l'État de la Cité du Vatican ;

- Règlement n° 2 sur le transport d'espèces et d'instruments financiers à l'entrée et à la sortie de l'État de la Cité du Vatican ;
- Règlement n° 3 sur les sanctions administratives en cas de violations des normes établies par la Loi LAB/CFT ;
- Règlement n° 4 de la Cellule de renseignements financiers sur les normes régissant le transfert de fonds aux termes de l'article 38 §4 de la Loi n° CXXVII du 30 décembre 2010 ;
- Règlement n° 5 de l'Autorité d'information financière sur le contenu et le mode d'identification des transactions suspectes, notamment à l'aide d'indicateurs d'anomalies, et l'envoi des déclarations ;
- Directive n° 1 sur les questions d'organisation, les procédures et les contrôles internes ;
- Directive n° 2 sur l'évaluation des facteurs de risque et les mesures de DVC ;
- Directive n° 3 sur l'identification des États considérés comme dotés d'un système équivalent ;
- Directive n° 4 sur les indicateurs d'anomalies en vue de la déclaration des transactions suspectes.

854. L'AIF a également participé à la préparation des modifications de la Loi LAB.

855. Les règlements et directives renvoient tous à l'ancienne loi comme base de leur existence et la question se pose donc de savoir s'ils sont toujours valides. La nouvelle loi répond à cette question en indiquant à l'article 2 que tous les règlements adoptés restent en vigueur dans la mesure où ils sont compatibles avec la nouvelle loi.

856. Des questions d'efficacité se posent également, les directives étant plus difficiles à comprendre dans certains cas du fait de la modification très importante de plusieurs articles de la loi, qui nécessite encore l'amendement des directives. Néanmoins, les évaluateurs reconnaissent la rapidité avec laquelle la loi a été amendée, qui ne permettait pas de mettre à jour en même temps les règlements et directives. Une grande partie du contenu des règlements et directives émis le 1^{er} janvier 2012 demeurent valides.

857. Il ressort clairement des discussions avec l'IOR que l'Institut n'est pas satisfait des directives émises par l'AIF. Au moment des visites sur place de MONEYVAL, l'IOR n'avait pas reçu d'explications suffisantes de l'AIF sur les règlements et directives. Ses représentants se sont plaints en outre de n'avoir reçu aucun retour d'information sur les procédures internes communiquées à l'AIF.

3.10.2 Recommandations et commentaires

Recommandation 23

858. Comme recommandé au regard de la R.29, la définition de la surveillance et du contrôle devrait être modifiée afin d'indiquer clairement ce que les pouvoirs attribués à l'organe de surveillance LAB englobent en pratique et de préciser le sens exact de l'« indépendance opérationnelle » par opposition à la « pleine indépendance ». L'incertitude à ce sujet induit aussi une confusion sur le rôle et les pouvoirs de l'AIF en tant qu'organe de surveillance, en particulier en l'absence d'activités de contrôle. Il est donc recommandé de clarifier ces points à la fois en modifiant la loi et en introduisant une directive précise.

859. Le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican n'a pris aucune mesure particulière pour assurer la participation de l'organe de surveillance au processus d'autorisation préalable et d'approbation des hauts dirigeants des institutions financières.

860. Les administrateurs et la haute direction de l'IOR et de l'APSA ne sont pas soumis à une évaluation spécifique et à un « agrément » sur la base de critères d'aptitude et d'honorabilité, y compris des critères se rapportant à l'expertise et à l'intégrité individuelle. Il est donc recommandé de donner à l'AIF le pouvoir d'évaluer de façon continue les critères d'aptitude et d'honorabilité.
861. Il est recommandé que l'AIF (ou un autre organe) assume directement ses fonctions de surveillance des questions LAB, planifie une série d'inspections, établisse un manuel et une procédure de travail standards et fournisse de manière proactive un retour d'information aux institutions concernées.
862. Les évaluateurs reconnaissent le rôle actif mené par l'AIF depuis sa création, notamment dans la préparation des règlements et directives et l'identification des institutions du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican sur lesquelles elle doit concentrer son attention. Néanmoins, les évaluateurs ont été très surpris d'apprendre au moment des visites sur place de MONEYVAL que l'AIF n'avait encore réalisé aucune visite d'inspection à l'IOR afin d'évaluer de façon suffisamment détaillée la conformité aux normes. Ils recommandent par conséquent à l'AIF d'initier dès que possible une inspection de l'IOR, compte tenu en particulier des problèmes en suspens entre l'IOR et les autorités étrangères et de la taille réduite du secteur financier de l'État de la Cité du Vatican.
863. Comme au moment des visites sur place de MONEYVAL, l'AIF a émis plusieurs directives mais n'a pas encore établi de statistiques sur l'application et l'efficacité des mesures prises, notamment des statistiques annuelles sur les visites d'inspection réalisées par l'organe de surveillance et sur les sanctions imposées. Il lui est donc recommandé de le faire. Il est également recommandé de rétablir cette exigence dans la loi.
864. La recommandation requiert que, pour les institutions financières qui sont soumises aux Principes fondamentaux⁸⁴, les mesures de réglementation et de surveillance applicables à des fins prudentielles et qui sont aussi pertinentes en matière de blanchiment de capitaux devraient de manière semblable s'appliquer à des fins de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, hormis lorsque des critères spécifiques traitent de la même question dans la Méthodologie. Les activités indiquées en note de bas de page sont réglementées à l'article 2 (ancien et nouveau) de la Loi LAB/CFT. Elles pourraient donc être assujetties aux Principes fondamentaux mais, pour ce faire, il est d'abord nécessaire que l'IOR y souscrive. L'IOR n'ayant pas encore souscrit aux Principes fondamentaux, les entités concernées ne sont pas soumises aux Principes fondamentaux et, en pratique, ne sont pas supervisées par une banque centrale et ne font pas l'objet d'une évaluation régulière des Principes fondamentaux conforme aux normes du FMI ; par conséquent, ce critère ne semble pas applicable.
865. Cela dit, on notera que les représentants de l'IOR ont déclaré que les normes réglementaires mondiales du Comité de Bâle concernant l'adéquation du volume de capital et le risque de liquidité du marché sont appliquées comme « meilleures pratiques » au regard du DVC. L'IOR, ont-ils souligné, n'est pas légalement tenu de le faire. Bien que n'ayant pas souscrit formellement aux Principes fondamentaux, en pratique l'IOR effectue des activités bancaires et de dépôts, par exemple lorsqu'elle accepte les dépôts en espèces de client à placer sur un compte de l'IOR par l'intermédiaire d'un correspondant bancaire et en assure administrativement la gestion sur le compte du client. Il est donc recommandé que l'IOR souscrive aux Principes fondamentaux.
866. Les évaluateurs recommandent fortement que l'IOR soit également soumis dans un avenir proche au contrôle d'un organe prudentiel. Bien que cela ne soit pas formellement requis, la stabilité du secteur financier réduit du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican serait exposée à certains risques en l'absence d'un contrôle indépendant de l'IOR. Il serait nécessaire en outre que l'IOR applique des mesures réglementaires et de surveillance supplémentaires pertinentes aux fins

⁸⁴ De façon générale, il s'agit : 1) des banques et autres établissements de dépôts ; 2) des sociétés d'assurance et des intermédiaires d'assurance ; 3) des organismes de placement collectif et des intermédiaires de marché.

de la lutte anti-blanchiment. Pour les raisons décrites plus haut, le système de surveillance LAB ne peut être considéré comme parvenu à maturité et les évaluateurs ont conclu qu'au moment des visites sur place de MONEYVAL, l'IOR n'était pas soumis à une surveillance indépendante adéquate. Dans ces conditions, il est recommandé de séparer clairement les fonctions de surveillance de l'AIF de ses fonctions de CRF, en la soumettant à une surveillance prudentielle adéquate.

867. Sous l'angle LAB, la surveillance prudentielle de l'IOR conduirait à la mise en place de mesures règlementaires et de surveillance qui seraient également pertinentes aux fins de la lutte contre le blanchiment de capitaux, notamment en ce qui concerne :

- (i) l'autorisation préalable et la structure ;
- (ii) les processus de gestion visant à détecter, mesurer, surveiller et maîtriser les risques significatifs ;
- (iii) la surveillance constante ;
- (iv) la surveillance consolidée à l'échelle mondiale lorsque les Principes fondamentaux l'exigent.

Recommandation 17

868. Il est recommandé de définir explicitement dans la loi ou, si nécessaire, dans les directives l'éventail complet des pouvoirs de l'AIF en termes de sanctions disciplinaires. Ces sanctions doivent inclure : avertissement écrit, injonction à appliquer certaines mesures spécifiques assortie d'une amende quotidienne en cas de non-exécution, ordre de transmettre des rapports réguliers, amende pour non-conformité, interdiction à un individu d'occuper un emploi dans le secteur, remplacement des dirigeants ou gestionnaires ou restriction de leurs attributions, mise sous tutelle et, au minimum, la possibilité de retirer ou suspendre une autorisation préalable. Toutes les sanctions imposées doivent être rendues publiques.

869. Il est recommandé de préciser les sanctions applicables aux personnes physiques en cas de violation de plusieurs articles de la Loi n° CXXVII relevant d'autres chapitres que les chap. II et III.

870. Il est recommandé de préciser les sanctions applicables aux administrateurs et à la haute direction des institutions financières.

Recommandation 25

871. Il est recommandé d'amender l'ensemble des règlements et directives afin de tenir compte de la Loi LAB/CFT révisée car, dans leur état actuel, ils renvoient à la première version de la Loi LAB/CFT et à des articles qui n'existent plus ou ont été très fortement modifiés.

872. Il est recommandé de fournir de manière proactive au secteur financier des explications sur les règlements et directives émis jusqu'ici, ainsi qu'un retour d'information sur les procédures internes communiquées à l'organe de surveillance.

Recommandation 29

873. Il est recommandé d'amender dans la loi la définition du contrôle et de l'inspection, afin d'indiquer clairement qu'elle n'est pas restreinte à certaines activités.

874. Il est recommandé d'amender le règlement de la commission pontificale afin de préciser ce que l'on entend par contrôle, vérification et inspection, et d'indiquer aussi clairement que ces activités comprennent l'examen des politiques, procédures, livres de compte et documents, y compris au moyen de visites d'inspection, et l'analyse d'échantillons. De plus, le règlement devrait préciser ce qu'implique le passage de la « pleine indépendance » à l'« indépendance opérationnelle » et dans quelle mesure ce changement affecte le rôle et les fonctions du Président

et du Conseil d'administration de l'AIF qui, selon les statuts de l'AIF, jouent actuellement un rôle de définition des stratégies.

875. Il est recommandé de rétablir l'art 33 §2 de la première version de la Loi LAB/CFT, qui accordait à l'AIF le droit d'accéder directement à l'information financière, administrative, judiciaire et d'enquête requise pour lui permettre de remplir ses fonctions de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, la loi révisée n'accordant pas explicitement ce droit à l'AIF.
876. Il est recommandé d'indiquer explicitement dans le règlement que les prérogatives légales de l'organe de surveillance incluent le droit de pénétrer dans les locaux d'une institution sous surveillance, le droit d'exiger la présentation de livres de comptes et d'autres informations et le droit d'effectuer et d'emporter des copies des documents.
877. Il est recommandé d'amender la loi de façon à reconnaître le droit de l'organe de surveillance à imposer des sanctions à une institution financière, à ses administrateurs et à la haute direction en cas de non-respect des décisions de l'organe de surveillance.
878. Comme indiqué plus haut, aucune inspection n'a été réalisée depuis que l'AIF est devenue opérationnelle en avril 2011. Toutes les communications ont eu lieu par correspondance. L'IOR a déclaré avoir envoyé ses procédures internes à l'AIF pour approbation mais n'avoir jamais reçu de réponse. Compte tenu des problèmes en suspens entre l'IOR et certaines autorités étrangères et la taille réduite du secteur financier de l'État de la Cité du Vatican, il est étonnant que l'AIF n'ait pas initié une visite d'inspection de l'IOR afin d'enquêter de façon suffisamment détaillée sur les questions pertinentes. Il est donc recommandé que l'AIF assume dès que possible ses fonctions de surveillance, y compris en fournissant un retour d'information.
879. L'un des membres de la Commission des cardinaux est aussi Président de l'AIF. Cela pourrait soulever le risque d'un conflit d'intérêts grave. Il est donc fortement recommandé d'éviter qu'une même personne puisse occuper une position à la fois au sein de l'organe de surveillance et d'un organe soumis à surveillance.
880. Il est recommandé de préciser le rôle du Conseil d'administration de l'AIF en ce qui concerne la définition de la stratégie de surveillance et de sanction conformément aux statuts de l'AIF, eu égard à l'introduction dans le nouveau texte de loi de l'« indépendance opérationnelle ».

Recommandation 30

881. Il est recommandé d'adapter la structure et le personnel de l'AIF à ses fonctions de surveillance.
882. Il est recommandé de fournir au personnel une formation adéquate aux aspects de surveillance de leur travail.

Recommandation 32

883. L'AIF a émis plusieurs directives mais n'a pas encore établi de statistiques sur l'application et l'efficacité des mesures prises, notamment des statistiques annuelles sur les visites d'inspection réalisées par l'organe de surveillance et sur les sanctions imposées. Il lui est donc recommandé de le faire.

3.10.3 Application des Recommandations 23, 29, 17 et 25

	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
R.17	NC	<ul style="list-style-type: none">• Le critère de sanctions pénales, civiles ou administratives efficaces, proportionnées et dissuasives n'est pas pleinement satisfait. En particulier, les sanctions ne sont pas applicables à

		<p>l'ASPA, qui est considérée comme une autorité publique.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Il n'existe pas de sanctions spécifiquement applicables aux administrateurs et à la haute direction. • Pas de pouvoir de retirer, restreindre ou suspendre l'autorisation d'exercer (ou agrément) d'une institution financière. • Aucune inspection n'a été réalisée par l'AIF et aucune sanction disciplinaire ou administrative n'a encore été effectivement appliquée. • D'une manière générale, les normes ont été introduites ou précisées de façon trop récente pour pouvoir être considérées comme pleinement efficaces.
R.23	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de clarté sur le rôle, la responsabilité, le pouvoir et l'indépendance de l'AIF en tant qu'organe de surveillance. • Les administrateurs et la haute direction de l'IOR et de l'APSA ne sont pas spécifiquement soumis à une évaluation de l'AIF sur la base des critères d'aptitude et d'honorabilité. • L'IOR et l'APSA sont « agréés » respectivement par le Chirographe et par la constitution apostolique Pastor Bonus mais non par l'AIF. • Pas d'inspection du système LAB/CFT des institutions financières ; pas de manuel standard ; aucune série de visites envisagée ou planifiée ; pas de retour d'information à l'IOR.
R.25	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Les règlements et directives n'ont pas été mis à jour afin de tenir compte des amendements à la Loi LAB/CFT. • Des questions se posent sur l'efficacité car les normes ont été introduites ou précisées de façon trop récente pour que leur application puisse être pleinement évaluée. • Pas d'explications supplémentaires sur les directives, ni de retour d'information sur les procédures internes communiquées à l'AIF.
R.29	NC	<ul style="list-style-type: none"> • La définition du contrôle semble être limitée à certaines activités. • Aussi bien avec l'ancienne qu'avec la nouvelle version de la loi, il n'apparaît pas clairement dans quelle mesure l'inspection doit inclure l'examen des politiques, procédures, livres de comptes et documents, y compris l'analyse d'échantillons. • Pas de disposition spécifique accordant à l'AIF le droit d'accéder directement à l'information financière, administrative, judiciaire et d'enquête requise pour lui permettre de remplir ses fonctions de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. • Il n'apparaît pas clairement si les prérogatives légales de l'organe de surveillance incluent le droit de pénétrer dans les locaux d'une institution sous surveillance, d'exiger la présentation de livres de comptes et d'autres informations et d'effectuer et d'emporter des copies des documents, avec la possibilité de sanctionner l'institution si ses représentants refusent d'obtempérer. • Le pouvoir d'imposer des sanctions est défini en termes généraux à l'article 42, sans lien explicite. Pas de pouvoir explicite de sanctionner les administrateurs et la haute direction.

		<ul style="list-style-type: none"> • Conflit d'intérêts autour des questions de surveillance, l'un des membres de la Commission des cardinaux étant Président de l'AIF. • Aucune inspection n'a encore été réalisée par l'AIF. • D'une manière générale, les normes ont été introduites ou précisées de façon trop récente pour pouvoir être considérées comme pleinement efficaces. • En l'absence de toute inspection et le règlement n'ayant toujours pas été publié, on voit mal ce que signifie l'« indépendance opérationnelle » et si les pouvoirs de l'AIF en tant qu'organe de surveillance sont suffisants (critère d'efficacité).
--	--	--

3.11 Services de transmission de fonds ou de valeurs (RS.VI)

3.11.1 Description et analyse

884. Le système juridique du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ne contient pas de disposition interdisant explicitement les « services de transmission de fonds ou de valeurs ». Cependant, selon les autorités, et cela a été confirmé par l'IOR et l'APSA, aucune personne physique ou morale ne fournit de tels services, non plus que des services d'échange de devises, à l'intérieur du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. On notera qu'aux termes de l'article 7 de la Loi n° V sur l'ordre économique, commercial et professionnel de 1929, nul ne peut ouvrir un commerce, un atelier ou une entreprise, même pour l'exercice d'un simple métier, ni créer une société industrielle ou commerciale de quelque type que ce soit, ni ouvrir des bureaux, un studio, une agence ou un lieu de livraison fixe pour l'exercice de toute profession, sans autorisation préalable du gouverneur (voir aussi section 5.1 de ce rapport). Cet article interdit en pratique les services de transmission de fonds ou de valeurs. L'État de la Cité du Vatican a instauré virtuellement un système de monopole public et, de ce fait, il n'existe pas de personnes morales indépendantes dans l'État de la Cité du Vatican. Cette recommandation n'est donc pas applicable.

885. L'IOR et l'APSA offrent à leurs clients un service d'émission de traites bancaires, qui est fourni par des correspondants bancaires. Ils n'émettent pas de traites en leur nom propre. Ces traites sont réglables uniquement sur un compte bancaire.

Efficacité et efficience

3.11.2 Recommandations et commentaires

886. Cette recommandation n'est pas applicable au Saint-Siège/État de la Cité du Vatican.

3.11.3 Application de la Recommandation Spéciale VI

	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
RS.VI	N/A	

4 MESURES PREVENTIVES - ENTREPRISES ET PROFESSIONS NON FINANCIERES DESIGNEES

4.1 Devoir de vigilance à l'égard de la clientèle et conservation des documents (R.12)

(application des Recommandations 5 à 10)

4.1.1 Description et analyse

887. Comme indiqué plus haut dans la section 1.3 (« Vue d'ensemble des entreprises et professions non financières désignées »), il convient de noter qu'aux termes de l'article 7 de la Loi n° V sur l'ordre économique, commercial et professionnel de 1929, nul ne peut ouvrir un commerce, un atelier ou une entreprise, même pour l'exercice d'un simple métier, ni créer une société industrielle ou commerciale de quelque type que ce soit, ni ouvrir des bureaux, un studio, une agence ou un lieu de livraison fixe pour l'exercice de toute profession, sans autorisation préalable du gouverneur (voir aussi section 5.1 de ce rapport). Aucune autorisation de ce type n'a encore été délivrée. Par conséquent, seuls les services EPNFD fournis par des entités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, ainsi que les services transfrontières fournis par des personnes domiciliées à l'étranger, ne sont pas soumis à cette autorisation préalable.

888. La Loi LAB/CFT révisée couvre toutes les catégories d'EPNFD mentionnées dans les normes du GAFI, à l'exception des casinos (y compris les casinos internet) dont la création est expressément interdite par la loi. Malgré ce champ d'application étendu, les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont déclaré qu'aucune de ces catégories d'EPNFD n'existe au Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. Si les EPNFD ont été spécifiquement incluses dans la Loi LAB/CFT, c'est parce que le législateur voulait répliquer les normes européennes et les normes du GAFI correspondantes. Il s'agissait aussi d'une mesure de sauvegarde pour couvrir toute activité future, ainsi que les activités dont les autorités pourraient ne pas avoir encore connaissance.

889. Conformément aux déclarations des autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, l'équipe d'évaluation n'a relevé, à une exception près, aucune indication que les services pertinents sont fournis en pratique.

890. Aucune transaction immobilière n'a lieu sur le territoire de l'État de la Cité du Vatican et aucun agent immobilier n'est agréé ou enregistré à l'intérieur du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. Au cas où le Saint-Siège participerait à des opérations immobilières sur un territoire étranger, et dans la mesure où des agents immobiliers seraient impliqués dans de telles transactions, le droit étranger s'appliquerait conformément au principe de territorialité.

891. Il n'existe pas non plus au Vatican de négociants en pierres et métaux précieux, ni de fiducies et de prestataires de services aux entreprises.

892. Plusieurs avocats domiciliés à l'étranger exercent des activités à l'intérieur du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican et dans ses tribunaux.

893. Il existe aussi un notaire. Les fonctions du notaire de l'État de la Cité du Vatican sont définies à l'article 4 §1 de la Loi sur les sources du droit n° LXXI du 1^{er} octobre 2008. Ces fonctions peuvent être remplies uniquement par un juriste du Saint-Siège désigné par le Président du Gouvernorat de l'État de la Cité du Vatican. La même disposition prévoit que les avocats de la Rote romaine et les avocats civils employés par ou ayant une relation professionnelle ou contractuelle avec le Gouvernorat de l'État de la Cité du Vatican peuvent aussi être désignés pour remplir ces fonctions. À ce jour, cinq notaires seulement ont été désignés. Leur activité principale consiste à établir les testaments et les délégations de pouvoir. Les représentants du

Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont souligné cependant que l'activité notariale est minimale, moins de cinq cent personnes résidant à l'intérieur de l'État de la Cité du Vatican.

894. Plusieurs auditeurs et comptables externes domiciliés à l'étranger travaillent pour différentes entités à l'intérieur du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. Les autorités, tout en reconnaissant que ces professionnels mènent des activités à l'intérieur du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, ont souligné qu'ils ne préparent ni n'exécutent pour leurs clients des transactions visées au critère 12.1 (d) :

- achat ou vente de biens immobiliers ;
- gestion de capitaux, de titres ou autres actifs d'un client ;
- gestion de comptes bancaires, de comptes d'épargne ou de titres ;
- organisation des apports pour la création, l'exploitation ou la gestion de sociétés ;
- création, exploitation ou gestion de personnes morales ou de structures juridiques, et achat et vente d'entités commerciales.

895. Bien que cela semble vrai pour ce qui concerne les avocats et les notaires, l'équipe d'évaluation est d'avis que certains comptables préparent et exécutent pour certains clients des transactions qui relèvent de la gestion de capitaux, de titres ou d'autres actifs, ou de la gestion de comptes bancaires, de comptes d'épargne ou de titres. C'est ce que montre, en particulier, l'examen des déclarations financières de l'IOR. Par conséquent, l'équipe d'évaluation conclut que certains services envisagés au critère 12.1 (d) sont effectivement fournis en pratique.

896. D'autre part, l'équipe d'évaluation considère que, indépendamment de la question de savoir si les services pertinents sont fournis en pratique, les obligations imposées à toutes les catégories d'EPNFD mentionnées dans la Loi LAB/CFT doivent être évaluées dans le cadre de cette évaluation, pour la simple raison qu'un cadre légal LAB/CFT a été créé pour ces catégories et qu'on ne peut exclure, bien que cela soit improbable, que les services pertinents soient fournis à l'avenir.

897. Pour plus de détails, voir la section 1.3, « Vue d'ensemble du secteur financier et des entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) ».

Casinos (y compris les casinos internet)

898. Aux termes de l'article 1 *bis* §1 c de la Loi LAB/CFT révisée, la création de casinos est interdite. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont souligné que le terme « casinos » couvre aussi les casinos internet. Aucun élément n'indique que des casinos de type classique ou des casinos internet sont en activité à l'intérieur du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican.

899. Avant les amendements et compléments à la Loi LAB/CFT promulgués par le Décret n° CLIX, cette interdiction explicite n'était pas présente dans la législation.

900. Le *Servizio Internet Vaticano* est responsable des services d'accès à l'internet au Vatican. La fourniture des services internet est centralisée dans l'État de la Cité du Vatican ; tous les serveurs appartiennent aux autorités gouvernementales ou sont placés sous leur contrôle effectif. Le trafic internet fait l'objet d'une surveillance constante, à la fois pour éviter l'accès à des contenus contraires aux principes moraux chrétiens et pour protéger les serveurs du Vatican contre de fréquentes attaques de hackers.

901. Grâce à ce système de contrôle permanent, les activités de casino sur internet pourraient être identifiées immédiatement et ces activités effectivement réprimées.

Agents immobiliers

902. Les agents immobiliers sont tenus de respecter les normes de DVC, les normes d'enregistrement et de conservation des documents, ainsi que l'obligation de déclarer les

transactions suspectes en cas de vente ou d'achat d'un bien immobilier (article 2 §1 c i. de la Loi LAB/CFT révisée).

Négociants en pierres et métaux précieux

903. Les négociants en pierres et métaux précieux sont soumis aux normes susmentionnées de la Loi LAB/CFT lorsqu'ils exécutent une transaction portant sur un montant égal ou supérieur à 15 000 € (article 2 §1 c ii de la Loi LAB/CFT révisée).

Avocats, notaires et autres juristes et comptables indépendants

904. Les avocats, les notaires, les comptables, les experts-comptables et les consultants fiscaux sont assujettis aux dispositions de la Loi LAB/CFT lorsque :

- ils initient ou participent à une transaction financière ou immobilière ;
- ils aident une personne à préparer ou exécuter une transaction concernant :
 - a) l'achat ou la vente de biens immobiliers ;
 - b) la gestion de capitaux, de titres ou autres actifs d'un client ;
 - c) la gestion de comptes bancaires, de comptes d'épargne ou de titres ;
 - d) l'organisation des apports pour la création, l'exploitation ou la gestion de sociétés ou de personnes morales.

905. Le critère essentiel requiert également que ces professions soient assujetties aux normes LAB/CFT en relation avec la création, l'exploitation et la gestion de personnes morales ou de structures juridiques, et l'achat et la vente d'entités commerciales. Cependant ces activités ne sont pas couvertes par la Loi LAB/CFT (article 2 §1 b i. de la Loi LAB/CFT révisée).

Fiducies et prestataires de services aux entreprises

906. Les fiducies et les prestataires de services aux entreprises sont, aux termes de l'article 2 §1 b) i de la Loi LAB/CFT révisée, assujettis aux dispositions de la Loi LAB/CFT lorsque :

- ils créent une société ou une personne morale ;
- ils interviennent en qualité d'administrateur, de gestionnaire ou de partenaire d'une société de personnes, ou de titulaire d'une fonction similaire pour d'autres personnes morales ;
- ils interviennent afin qu'une autre personne occupe de telles fonctions ;
- ils fournissent un siège, une adresse commerciale, administrative ou postale et des services connexes à une société ou une personne morale ;
- ils interviennent (ou procèdent aux arrangements nécessaires afin qu'une autre personne intervienne) en qualité d'administrateur d'une fiducie expresse (*express trust*) ou d'une entité similaire ;
- ils interviennent (ou procèdent aux arrangements nécessaires afin qu'une autre personne intervienne) en qualité d'actionnaire pour le compte d'une autre personne, sauf s'il s'agit d'une société cotée sur un marché réglementé et soumise à des obligations de déclaration.

Application de la Recommandation 5

907. Toutes les obligations de la Loi LAB/CFT décrites dans ce rapport au regard de la Recommandation 5 pour les institutions financières sont applicables aux EPNFD susmentionnées (à l'exception des casinos).

908. Les agents immobiliers et les négociants en pierres ou métaux précieux sont tenus d'appliquer les normes de DVC dans les cas envisagés par les critères essentiels 5.2.⁸⁵
909. L'article 28 §2 de la Loi LAB/CFT révisée exige des notaires, des avocats, des comptables et experts-comptables et des consultants fiscaux ainsi que des fiduciaires et des prestataires de services aux entreprises (ci-après désignés conjointement « les professionnels ») qu'ils appliquent les mesures de DVC lorsque :
- a) ils fournissent des services professionnels portant sur des moyens de paiement, des fonds ou d'autres actifs d'un montant égal ou supérieur à 15 000 € ;
 - b) ils fournissent des services professionnels impliquant le transfert ou le déplacement de moyens de paiement d'un montant égal ou supérieur à 15 000 €, sous forme d'une transaction unique ou d'une série de transactions liées entre elles ;
 - c) ils effectuent une transaction dont la valeur est indéterminée ou indéterminable. Aux fins des normes de vigilance à l'égard de la clientèle, la création, la gestion ou l'administration d'une société ou d'une autre personne morale doit toujours être considérée comme impliquant une transaction d'une valeur indéterminée ;
 - d) en cas de soupçons de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, quels que soient les dérogations, exemptions ou seuils applicables ;
 - e) il existe des doutes sur la véracité ou l'exactitude des données d'identification du client précédemment obtenues.
910. L'établissement d'une relation d'affaires ne semble pas figurer parmi les situations où les mesures de DVC doivent obligatoirement être appliquées ; par conséquent, la disposition de la Loi LAB/CFT n'est pas pleinement conforme aux critères essentiels (critères essentiels. 5.2).
911. Les professionnels sont tenus d'appliquer les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle lorsqu'ils conduisent leurs activités individuellement, conjointement ou en association avec d'autres (article 28 §2 de la Loi LAB/CFT révisée, dernière phrase). Ils sont tenus d'appliquer les règles de vigilance à l'égard de la clientèle dès le stade initial de l'évaluation de la situation de leur client (article 29 §2 de la Loi LAB/CFT révisée).

Application des Recommandations 6, 8, 9, 10 et 11

912. Toutes les obligations édictées dans la Loi LAB/CFT, telles que décrites dans ce rapport au regard des Recommandation 6, 8, 10 et 11 pour les institutions financières, s'appliquent aux EPNFD susmentionnées (à l'exception des casinos dont la création est explicitement interdite). Les insuffisances relevées à propos des institutions financières valent également pour les EPNFD.
913. La Recommandation 9 n'est pas applicable car la Loi LAB/CFT ne prévoit pas la possibilité de recourir à des intermédiaires ou à des tiers pour exécuter certains éléments du processus DVC ou comme apporteurs d'affaires. Les normes de DVC envisagées par la Recommandation 5 doivent être appliquées par les EPNFD elles-mêmes.

Efficacité et efficacité

914. Comme indiqué plus haut, les avocats domiciliés à l'étranger opérant à l'intérieur du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, ainsi que dans ses tribunaux, et les notaires semblent être les seules EPNFD existant actuellement au Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. Il existe en outre plusieurs experts-comptables domiciliés à l'étranger travaillant pour diverses entités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican.

⁸⁵ Le terme de « transaction » est défini séparément uniquement pour les agents immobiliers et les négociants en pierres ou métaux précieux comme une « activité déterminée ou déterminable de nature financière ou patrimoniale, conduite par l'intermédiaire d'un service professionnel, qui modifie la situation légale préexistante » (article 1, n° 27, b de la Loi LAB/CFT).

915. Les experts-comptables semblent être la seule EPNFD fournissant des services relevant du champ d'application de la Loi LAB/CFT. L'équipe d'évaluation est d'avis qu'ils sont assujettis à la Loi LAB/CFT dans la mesure où ils aident – l'IOR et l'APSA notamment – à préparer ou exécuter des transactions portant sur la gestion de devises, d'instruments financiers ou d'autres fonds ou actifs, ou sur l'ouverture ou la gestion de comptes bancaires, de comptes d'épargne ou de titres.
916. Les auditeurs et comptables rencontrés par l'équipe d'évaluation ont indiqué qu'ils ne pensent pas que leurs activités relèvent de la Loi LAB/CFT. À leur avis, pour autant qu'ils doivent être considérés comme assujettis à des normes LAB/CFT, ces normes sont celles qui découlent de la législation pertinente en vigueur dans leur pays d'origine.
917. Au moment des visites sur place de MONEYVAL, les comptables rencontrés n'avaient pas mis en œuvre les normes édictées dans la Loi LAB/CFT.

4.1.2 Recommandations et commentaires

918. Les autorités devraient préciser dans la législation ou la réglementation que les notaires, les avocats, les comptables et experts-comptables et les consultants fiscaux, ainsi que les fiducies et les prestataires de services aux entreprises, sont aussi tenus d'appliquer les mesures de DVC lors de l'établissement d'une relation d'affaires.
919. Les autorités devraient indiquer dans la législation, la réglementation ou d'autres moyens contraignants que les fiducies et les prestataires de services aux entreprises sont soumis aux normes de DVC et de conservation des documents en cas d'activités de création, d'exploitation ou de gestion d'une personne morale ou d'une structure juridique et d'achat et de vente d'entités commerciales.
920. Les mesures recommandées plus haut dans la section 3 au regard des Recommandations 5, 6, 8, 10 et 11 devraient aussi être mises en œuvre pour les EPNFD.
921. Les autorités devraient sensibiliser les auditeurs et les comptables à leurs obligations de DVC et de conservation des documents découlant de la Loi LAB/CFT, organiser à cette fin des activités de formation et prendre des dispositions appropriées pour assurer et contrôler le respect des normes de DVC et de conservation des documents.

4.1.3 Application de la Recommandation 12

	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
R.12	PC	<ul style="list-style-type: none"> • L'obligation pour les notaires, les avocats, les experts-comptables et les consultants fiscaux, ainsi que pour les fiducies et les prestataires de services aux entreprises, d'appliquer les normes de DVC lors de l'établissement d'une relation d'affaires n'est pas suffisamment étendue. • Les fiducies et les prestataires de services aux entreprises ne sont pas soumis aux normes de DVC et de conservation des documents en ce qui concerne la création, l'exploitation ou la gestion d'une personne morale ou d'une structure juridique et l'achat ou la vente d'entités commerciales. • Les lacunes identifiées au regard des Recommandations 5, 6, 8, 10 et 11 pour les institutions financières sont également applicables aux EPNFD. <p><u>Efficacité</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Absence de mise en œuvre effective des normes de DVC et de

		conservation des documents en ce qui concerne les comptables fournissant des services tombant sous le coup de la Loi LAB/CFT.
--	--	---

4.2 Déclaration des opérations suspectes (R. 16)

(application des Recommandations 13 à 15 et 21)

4.2.1 Description et analyse

922. L'obligation de déclaration, telle qu'édictée à l'article 34.2 de la Loi LAB/CFT révisée, s'applique également à toutes les catégories pertinentes d'EPNFD. L'ensemble des remarques formulées dans la section 3.7.1 valent aussi pour les EPNFD.

923. Le système légal du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ne prévoit aucune restriction ou exemption des normes de DVC ou de l'obligation de déclarer les transactions suspectes.

924. Plusieurs auditeurs, avocats et comptables externes travaillent pour diverses entités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. Ces professionnels, qui sont couverts par l'article 2 de la loi (ancienne et nouvelle), ont l'obligation de notifier l'AIF, comme ils le reconnaissent dans leurs engagements contractuels où cette obligation figure explicitement. À ce jour, aucune EPNFD n'a encore transmis une déclaration à l'AIF.

925. Les autorités de l'État de la Cité du Vatican sont d'avis qu'aucune EPNFD en activité dans leur juridiction n'est assujettie à la Loi LAB. Aucun effort d'information n'a été fait en Direction des EPNFD domiciliées à l'étranger qui fournissent des services à l'intérieur du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. Par conséquent, le nombre de déclarations est probablement extrêmement faible.

Normes de contrôle interne applicables aux EPNFD

926. L'article 2.1 de la Loi LAB/CFT révisée prévoit que les personnes et entités assujetties sont tenues d'appliquer les mesures concernant le devoir de vigilance à l'égard de la clientèle, l'enregistrement et la conservation des documents, ainsi que la déclaration des transactions suspectes.

927. La nouvelle loi désigne à l'article 2, §2 b et c les professionnels suivants :

- i. avocats, notaires, comptables et experts-comptables et consultants fiscaux lorsqu'ils préparent ou participent à une transaction financière ou immobilière, ou lorsqu'ils aident une personne à préparer ou exécuter une transaction concernant : l'achat ou la vente de biens immobiliers ou d'entités commerciales ; la gestion de devises, d'instruments financiers ou d'autres fonds ou actifs financiers ; l'ouverture ou la gestion de comptes bancaires, de comptes d'épargne ou de titres ; et l'organisation des apports pour la création, l'exploitation ou la gestion de sociétés ou de personnes morales ;
- ii. les fiducies et les prestataires de services aux entreprises lorsqu'ils fournissent certains services ;
- iii. les agents immobiliers lorsqu'ils exécutent une transaction d'achat ou de vente de biens immobiliers ;
- iv. les négociants en pierres et métaux précieux, lorsqu'ils exécutent une transaction portant sur un montant égal ou supérieur à 15 000 €.

928. La nouvelle loi prévoit également à l'article 2 *ter* :

1. Les personnes et entités assujetties mentionnées à l'article 2, paragraphe 1, doivent adopter des politiques, une organisation, des mesures et des procédures adéquates pour prévenir et lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, en tenant compte de

l'évolution des nouvelles technologies et des pratiques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

2. Les personnes et entités assujetties mentionnées à l'article 2, paragraphe 1, doivent sélectionner les individus chargés d'exercer des fonctions de Direction, de gestion ou de contrôle parmi des personnes présentant un niveau de professionnalisme et de compétence adéquat.

3. Les personnes et entités assujetties mentionnées à l'article 2, paragraphe 1, doivent adopter des politiques, des programmes et des mesures pour assurer que leurs employés, consultants et collaborateurs, sur quelque base que ce soit, disposent d'un niveau professionnel adéquat pour garantir le respect effectif des normes édictées dans cette loi.

929. Elle précise en outre que ces mesures doivent inclure l'organisation de programmes de formation et d'activités de formation continue sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

930. En ce qui concerne la protection des personnes déclarantes et l'interdiction de donner l'alerte, les dispositions de l'article 34 §4, telles que décrites plus haut dans la section 3.7, s'appliquent également aux EPNFD.

931. Les lacunes analysées au regard de la Recommandation 15 pour les institutions financières valent également pour les EPNFD.

932. Concernant les exigences de la Recommandation 21, aucune mesure efficace n'a encore été mise en place. Pour plus de détails, voir plus haut section 3.6.

Éléments complémentaires

933. Dans la première version de la Loi LAB/CFT, l'obligation de déclaration avait été étendue aux autres activités professionnelles des comptables, y compris leurs activités d'audit. Cet élément complémentaire ne figure pas dans la nouvelle loi.

934. Aux termes de l'article 34 §1, les EPNFD sont tenues de notifier la CRF lorsqu'elles soupçonnent ou ont des motifs raisonnables de soupçonner que des fonds sont le produit d'une activité criminelle pouvant constituer, dans le droit interne, une infraction principale au regard du blanchiment de capitaux.

4.2.2 Recommandations et commentaires

935. Il est recommandé de résoudre également en ce qui concerne les EPNFD les points mentionnés pour les institutions financières au regard des Recommandations 13, 14, 15 et 21.

4.2.3 Application de la Recommandation 16

	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
R.16	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Les lacunes de l'obligation de déclaration décrites au regard de la R 13 valent également pour cette recommandation. • Les autorités de l'État de la Cité du Vatican étant d'avis qu'aucune EPNFD en activité dans leur juridiction ne tombe sous le coup de la Loi LAB, aucun effort d'information n'a été mené en Direction de ces EPNFD et le nombre de déclarations est probablement faible. • Les lacunes mentionnées au regard de la Recommandation 15 pour les institutions financières valent également pour les EPNFD. • Les lacunes décrites au regard de la Recommandation 21 pour les institutions financières en ce qui concerne la nécessité de

		prêter une attention particulière aux relations d'affaires et aux transactions avec des personnes originaires de ou résidant dans des pays qui n'appliquent ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI valent aussi pour les EPNFD.
--	--	---

4.3 Réglementation, surveillance et contrôle (R. 24-25)

4.3.1 Description et analyse

Recommandation 24

936. Comme indiqué plus haut, l'article 2 p et q de la première version de la Loi LAB/CFT et l'article 2 de la Loi LAB/CFT révisée incluent plusieurs EPNFD dans le champ d'application de la loi. Les recommandations pertinentes du GAFI sont donc applicables et doivent être évaluées.

937. En outre, plusieurs avocats travaillent au Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, dans le cadre de ses tribunaux, et le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican a un notaire. Certaines activités futures de ces EPNFD pourraient être couvertes par les Recommandations du GAFI, sauf si ces activités sont clairement interdites. Le contenu de ces activités doit être soumis à surveillance.

938. Comme indiqué plus haut, plusieurs auditeurs, avocats et comptables externes travaillent pour diverses entités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. Ces professionnels, qui sont également couverts par l'article 2 de la loi (ancienne et nouvelle), sont tenus de notifier l'AIF, comme ils le reconnaissent dans leurs engagements contractuels où cette obligation figure explicitement. Ils devraient donc être soumis à la surveillance de l'AIF.

939. Il n'existe aucun casino en activité à l'intérieur du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican où les casinos sont interdits. Les critères essentiels exigent aussi de prendre des mesures contre les casinos internet. Ils exigent que chaque pays définisse des conditions ou établisse des critères à partir desquels il décidera s'il existe un lien ou une connexion suffisante entre le casino sur internet et le pays. À titre d'exemples de tels critères, on peut citer l'immatriculation ou la constitution sous le régime juridique du pays ou la Direction effective à partir du pays.

940. L'article 1 *bis*, alinéa c, de la nouvelle loi interdit explicitement l'ouverture de maisons de jeux. Dans le cas des casinos internet, il est donc important de disposer d'une stratégie efficace d'application de la loi pour empêcher la Direction effective d'un casino internet à partir du pays. L'État de la Cité du Vatican s'est doté d'un système efficace de filtrage de l'internet qui empêche l'accès aux casinos internet depuis l'État de la Cité du Vatican. Ce système de filtrage empêche également l'utilisation des serveurs situés à l'intérieur de l'État de la Cité du Vatican à des fins de jeux de chance sur l'internet.

941. Les activités des EPNFD étant soumises aux mêmes obligations que les institutions financières, les lacunes mentionnées plus haut à propos des institutions financières valent également pour les EPNFD.

942. L'AIF est chargée de la surveillance des institutions financières et des EPNFD. L'AIF n'a pas encore commencé son travail de surveillance des EPNFD.

943. Les insuffisances relevées à propos des pouvoirs de sanction de l'AIF, telles que décrites au regard de la R.17, sont également pertinentes ici.

944. Les lacunes concernant les pouvoirs d'inspection de l'AIF et les droits qui en découlent, tels que décrits au regard de la R.29 et de la R.23, sont également pertinents au regard de cette recommandation.

945. Il n'a pas été alloué de ressources spécifiques à la surveillance des EPNFD. Étant donné le nombre réduit d'auditeurs, d'avocats et d'entités non financières à l'intérieur du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, leur surveillance ne devrait pas nécessiter des ressources importantes mais

il importe qu'au moins un membre du personnel de surveillance soit responsable des questions concernant les EPNFD.

Recommandation 25 (Directives à l'intention des EPNFD sur des questions autres que les DOS)

946. La première et la deuxième version de la Loi LAB habilite l'AIF à émettre des lignes directrices. L'AIF a émis à ce jour plusieurs directives mais aucune ne vise spécifiquement les EPNFD.

947. Ces directives visent « les personnes et entités assujetties aux normes de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme conformément à l'article 2 de la Loi LAB » (ancienne et nouvelle version) et elles peuvent donc être considérées comme couvrant les EPNFD. Cependant, on notera que, pendant les visites sur place de MONEYVAL, le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican a pris pour position qu'il n'existe aucune EPNFD en activité à l'intérieur du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. Par conséquent, les directives émises par l'AIF n'ont pas pour but de couvrir les EPNFD.

4.3.2 Recommandations et commentaires

948. Étant donné que plusieurs auditeurs et avocats travaillent pour diverses entités à l'intérieur du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, il est recommandé que l'AIF émette des lignes directrices spécifiques à l'intention de ces EPNFD, en particulier à propos des modalités de leurs déclarations à l'AIF.

949. Il est recommandé que l'AIF commence la surveillance des activités des EPNFD.

4.3.3 Application des Recommandations 24 et 25 (critère 25.1, EPNFD)

	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
R.24	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Les insuffisances relevées à propos des pouvoirs de sanction de l'AIF, telles que décrites au regard de la R.17, sont également pertinentes ici. • Les lacunes concernant les pouvoirs d'inspection de l'AIF et les droits spécifiques qui en découlent, tels qu'analysés au regard de la R.29 et de la R.23, valent également pour cette recommandation. • La surveillance et le contrôle des EPNFD n'ont pas encore commencé.
R.25	PC	<ul style="list-style-type: none"> • L'AIF n'a pas émis de lignes directrices spécifiques à l'intention des EPNFD travaillant pour des entités à l'intérieur du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican.

4.4 Autres entreprises et professions non financières / Techniques de transaction modernes sécurisées (R.20)

4.4.1 Description et analyse

950. Le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican a examiné la possibilité d'appliquer les Recommandations 5, 6, 8 à 11, 13 à 15, 17 et 21 aux entreprises et professions non financières

(autres que les EPNFD) susceptibles d'être utilisées à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

951. La Recommandation 8 exige en particulier que les pays prennent des mesures pour encourager le développement et l'utilisation de techniques de transaction modernes sécurisées, qui sont moins vulnérables au blanchiment de capitaux.

952. Aux termes de l'article 2, paragraphe 1, de la Loi LAB/CFT révisée, les personnes physiques et morales assujetties à la loi doivent se conformer aux normes de DVC, enregistrer les relations d'affaires et les transactions, conserver l'information pertinente et déclarer les transactions suspectes ; à cette fin, elles doivent mettre en place des procédures et dispositifs organisationnels appropriés, et assurer la formation adéquate du personnel. Il convient aussi de noter que l'AIF peut sur cette base, pour tenir compte de l'évolution des technologies, adopter des politiques et d'autres mesures conformément à l'article 33, §5, alinéas e), f) et g) de la première version de la Loi LAB/CFT.

953. La nouvelle loi prévoit à l'article 2 *ter* :

1. Les personnes et entités assujetties mentionnées à l'article 2, paragraphe 1, doivent adopter des politiques, une organisation, des mesures et des procédures adéquates pour prévenir et lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, en tenant compte de l'évolution des nouvelles technologies et des pratiques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

2. Les personnes et entités assujetties mentionnées à l'article 2, paragraphe 1, doivent sélectionner les individus chargés d'exercer des fonctions de Direction, de gestion ou de contrôle parmi des personnes présentant un niveau de professionnalisme et de compétence adéquat.

3. Les personnes et entités assujetties mentionnées à l'article 2, paragraphe 1, doivent adopter des politiques, des programmes et des mesures pour assurer que leurs employés, consultants et collaborateurs, sur quelque base que ce soit, disposent d'un niveau professionnel adéquat pour garantir le respect effectif des normes édictées dans cette loi.

954. Elle précise en outre que ces mesures doivent inclure l'organisation de programmes de formation et d'activités de formation continue sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

955. Le nouvel article oblige les personnes et entités assujetties à adopter des politiques adéquates tenant compte de l'évolution des nouvelles technologies et des pratiques de blanchiment de capitaux.

4.4.2 Recommandations et commentaires

956. Cette recommandation est pleinement appliquée.

4.4.3 Application de la Recommandation 20

	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
R.20	C	

5 PERSONNES MORALES, STRUCTURES JURIDIQUES ET ORGANISATIONS À BUT NON LUCRATIF

5.1 Personnes morales – Accès à l'information sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle (R.33)

5.1.1 Description et analyse

957. On peut dire que la position au sein de l'État de la Cité du Vatican concernant des questions relevant de la R.33 du GAFI est établie *as sui generis*. Cette situation découle du fait que la Loi n° V du 7 juin 1929 relative à l'ordre économique, commercial et professionnel (Annexe XXX) a créé ce qui constitue un régime de monopole public au sein de la juridiction territoriale de l'État de la Cité du Vatican. Dans leur réponse au QEM (p.134), les autorités ont souligné qu'en conséquence de la Loi susmentionnée, « il n'y a pas de personnes morales exerçant des activités à but lucratif (en particulier, il n'y a pas de sociétés émettant des actions au porteur) ».

958. Cette caractéristique sans équivalent a été rappelée par les autorités pertinentes à de nombreuses reprises. Durant les visites sur place de MONEYVAL, en particulier par le représentant du Gouvernement. Du reste, l'équipe d'évaluation, lors de ses visites à l'État de la Cité du Vatican, s'est forgé une impression correspondant totalement à cette description de la situation.

959. Du point de vue des évaluateurs, les réalités structurelles, juridiques et institutionnelles que connaît actuellement l'État de la Cité du Vatican rendent, exceptionnellement, la R.33 non applicable.

960. Il faut bien admettre, cependant, que la situation actuelle pourrait évoluer à l'avenir. Ce point a été accepté par le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican dans les réponses au QEM (voir, par exemple, pp. 22 et 134). En un tel cas, dans le contexte actuelle, il est possible de se fier au Code civil italien de 1942 « et aux textes législatifs qui l'ont modifié » jusqu'au 1^{er} janvier 2009. Cette incorporation découle du fonctionnement de l'article 4 de la Loi n° LXXI du 1^{er} octobre 2008 sur les sources du droit (voir Annexe XII). Comme il ressort de l'analyse de la R.33 contenue dans le rapport de l'évaluation mutuelle de l'Italie effectuée en 2006 par le GAFI (pp. 89 à 91), le système ainsi mis en place est à la fois détaillé et dans une large mesure cohérent avec les normes et attentes internationales. Il est indiqué dans le REM sur l'Italie que le Code civil italien permet les actions au porteur pour les sociétés anonymes ainsi que pour les sociétés à responsabilité limitée, mais la position a été largement battue en brèche par des dispositions législatives ultérieures. Les autorités de l'État de la Cité du Vatican ont confirmé que ces mesures limitatives ont été incorporées à son système juridique interne.

Eléments complémentaires

961. Exceptionnellement, cette Recommandation n'est pas applicable à l'État de la Cité du Vatican.

5.1.2 Recommandations et observations

962. Au cas où l'État de la Cité du Vatican décide de s'écarter du régime actuel de monopole public, il sera nécessaire d'analyser de manière détaillée la pertinence des dispositions applicables du Code civil italien au vu des normes internationales existantes et de les compléter au besoin. Il faudra également, à ce moment-là, prendre des mesures pratiques pour faciliter le bon fonctionnement du système. Pour ce faire, l'État de la Cité du Vatican peut facilement partir des obligations concernant l'immatriculation des personnes morales, actuellement reflétées à l'article 2 *quater* de la Loi de janvier 2012. Ce point est abordé dans la discussion de la R.34 ci-dessous.

5.1.3 Conformité avec la Recommandation 33

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation
R.33	N/A	

5.2 Structures juridiques – Accès à l'information sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle (R.34)

5.2.1 Description et analyse

963. La Recommandation 34 exige que les pays prennent des mesures pour empêcher l'utilisation illégale de structures juridiques à des fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, en veillant en particulier à ce qu'il soit possible de disposer d'informations adéquates, précises et en temps opportun concernant les fiducies expresses (*express trust*), notamment sur l'auteur de la fiducie, le fiduciaire et les bénéficiaires, informations auxquelles les autorités compétentes peuvent avoir accès ou qu'elles peuvent obtenir rapidement.

964. Le régime légal de l'État de la Cité du Vatican ne prévoit pas la création de fiducies. En outre, et contrairement à la position en Italie, l'État de la Cité du Vatican n'est pas partie à la Convention de La Haye du 1^{er} juillet 1985 sur le droit applicable aux fiducies et leur reconnaissance. Du point de vue des évaluateurs, ces facteurs, conjugués aux réalités structurelles et institutionnelles que connaît actuellement l'État de la Cité du Vatican, rendent exceptionnellement non applicable la R.34.

965. Il faut bien admettre cependant que la position juridique dans ce secteur pourrait évoluer à l'avenir. En un tel cas, dans ce contexte, les autorités de l'État de la Cité du Vatican peuvent facilement s'appuyer sur le système existant en ce qui concerne les personnes morales. L'obligation d'immatriculation des personnes morales, telle qu'elle est désormais prévue à l'article 2 quater de la Loi LAB de janvier 20125, est particulièrement pertinente. Ces dispositions *in extenso* précisent ce qui suit :

1. Les personnes morales ayant leur siège social dans l'Etat, indépendamment de leur nature et de leurs activités, doivent s'immatriculer, conformément au droit interne applicable, auprès du Gouvernorat, où les informations relatives à leur nature, à leurs activités, à leur organisation, à leurs organes d'administration, de direction et de contrôle et à leurs membres sont conservées et mises à jour.
2. Le registre des immatriculations visées au paragraphe 1 est accessible aux autorités compétentes en matière de prévention et de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

966. A la suite de la visite sur place effectuée par l'équipe d'évaluation en mars 2012, le Gouvernorat a donné du système d'immatriculation et des conditions actuellement applicable le résumé ci-dessous :

Les Registres des personnes morales du Vatican sont au nombre de deux : l'un est civil, l'autre canonique, selon l'objet social (ou mission) institutionnel ou religieux de l'entité concernée.

Les Registres contiennent des entrées analytiques avec des données spécifiques sur les personnes morales et notamment :

1. le nom ou la raison sociale,

2. la date de la fondation,
3. l'objet social ou la mission,
4. la nature juridique ou la composition,
5. l'adresse,
6. le représentant légal,
7. une description de ses activités, et
8. la date de l'immatriculation.

Ces entrées portent une cote qui correspond à un endroit précis du Registre et sont signées par le Secrétaire général du Gouvernorat de l'Etat de la Cité du Vatican. Toute modification ultérieure des données originales figurant dans le Registre doit faire l'objet d'une nouvelle entrée par la personne morale, et cette nouvelle entrée doit être à nouveau approuvée par la signature du Secrétaire Général du Gouvernorat.

Les registres des personnes morales du Vatican sont publics et peuvent être consultés par quiconque a valablement intérêt à le faire, sur demande introduite auprès des autorités compétentes du Gouvernorat.

Pour l'immatriculation, il faut produire les documents suivants :

- l'acte constitutif de la personne morale (acte notarié ou chirographe pontifical).
- ses statuts contenant :
 - b) le nom,
 - c) l'objet social,
 - d) l'activité,
 - e) le siège,
 - f) les organes sociaux,
 - g) le nom du représentant légal au moment de la fondation,
 - h) l'état de ses budgets/bilans,
 - i) la cession de ses actifs lors de dissolution de la personne morale ;
- la documentation concernant l'autorisation accordée pour l'immatriculation (lettres de demande de la personne morale et du Secrétariat d'Etat du Vatican).

967. Il convient de souligner que les obligations concernant l'immatriculation s'appliqueraient automatiquement si le système légal de l'État de la Cité du Vatican venait un jour à être étendu à la création de fiducies. Cela vient de la décision d'inclure spécifiquement une référence aux fiducies, à titre de précaution, dans la définition des « personnes morales » contenu à l'article 1(3) de la Loi de janvier 2012. La même Loi, et sur la même base, couvre également, dans les entités soumises à obligation, les « fiducies et prestataires de service aux entreprises » (article 2(b)ii). Cette disposition s'étend explicitement à quiconque fait office de « fiduciaire dans une fiducie expresse ou entité similaire ».

Eléments complémentaires

968. Exceptionnellement, cette Recommandation n'est pas applicable à l'État de la Cité du Vatican.

5.2.2 Recommandations et observations

969. Exceptionnellement, cette Recommandation n'est pas applicable à l'État de la Cité du Vatican.

5.2.3 Conformité avec la Recommandation 34

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation
R.34	N/A	

5.3 Organisations à but non lucratif (RSVIII)

5.3.1 Description et analyse

970. Au Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, le seul texte normatif spécifiquement concerné par le fonctionnement des organisations à but non lucratif (ONL) est la Loi n° CLXXXVII du 22 mai 1992 relative au bénévolat (voir Annexe XXXI). Cette loi prévoit des règles détaillées sur la protection du secteur à but non lucratif et du bénévolat et la prévention et la lutte contre l'utilisation abusive des activités d'organisations à but non lucratif et du secteur bénévole. L'article 1 de cette loi définit les activités bénévoles comme des activités qui « consistent à offrir des services libres et gratuits au Siège apostolique ». Ces activités devraient avoir pour but :

- a) la coopération à la mission évangélique de l'Eglise ;
- b) la contribution à l'animation chrétienne des réalités temporelles ;
- c) le soutien à des activités caritatives en faveur des pauvres, des malades, des migrants, des personnes âgées et de quiconque est dans le besoin ;
- d) la coopération, dans l'esprit chrétien, à d'autres actions liées à la solidarité et à l'entente humaine.

971. L'article 4 2. de la Loi relative au bénévolat exige que toute organisation de ce secteur soit immatriculée au Registre des organisations bénévoles qui est tenu au Gouvernement.

972. Dans le QEM, les autorités précisent que seules deux organisations actives relèvent de cette définition et sont immatriculées au Registre des organisations bénévoles :

- a. le Circolo di San Pietro, et
- b. l'Associazione di San Pietro e Paolo.

973. Le Conseil pontifical Cor Unum, qui assure et supervise l'aide humanitaire international, est constitué au titre des articles 145 à 148 de Pastor Bonus et, à ce titre, fait partie de la Curie romaine dont il est considéré comme un dicastère. Cor Unum relève de la Préfecture pour les affaires économiques du Saint-Siège. De ce fait, il ne serait pas considéré comme relevant de la définition d'une ONL selon le GAFI.

974. De plus, les activités liées au fonctionnement et à l'entretien de l'ensemble des musées du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican relèvent de la Direction des monuments, musées et galeries pontificales, elle-même constituée par le paragraphe 15 de la Loi n° CCCLXXXIV relative au gouvernement de l'État de la Cité du Vatican (voir Annexe XI).

975. Un certain nombre d'autres organisations ont été instaurées en vertu des lois de l'État de la Cité du Vatican. Elles sont immatriculées au Registre des organisations bénévoles. Le Bureau du Registre public, des archives et du notariat traite l'enregistrement officiel des personnes morales du Vatican (de droit civil et canonique) et des organisations bénévoles ; la procédure d'immatriculation est différente selon que les entités ont la personnalité juridique ou relèvent du bénévolat. C'est pourquoi, au total, il y a trois Registres au Gouvernement :

- le premier concerne les personnes morales relevant du droit canon ;
- le deuxième concerne les personnes morales civiles du Vatican ;
- le troisième concerne les organisations bénévoles.

976. Les deux premiers Registres ont été établis en 1993 par le Président alors en exercice du Gouvernement, après l'entrée en vigueur de la Loi n° CCVI du 28 juin 1993 (Loi relative aux

personnes morales civiles). 46 personnes morales y sont enregistrées, dont 15 n'ont qu'une personnalité relevant du droit canon, 5 ne relèvent que du droit civil et 26 relèvent des deux. Le troisième Registre a été créé par la Loi n° CLXXXVII relative au bénévolat, de mai 1992, qui régit les activités des organisations bénévoles et contient 2 organisations de ce type, comme précisé plus haut. Les personnes morales du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican mènent toute une série d'activités liées aux buts généraux religieux et caritatifs du Siègne apostolique. Neuf organisations promeuvent des activités éducatives, six assurent une assistance humanitaire, neuf interviennent dans le monde des arts ou de la culture, neuf assistent des travaux de missionnaires et le soutien au culte, deux œuvrent pour la paix et quatorze assurent des services de base directement (santé, retraite, logement) pour le personnel du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. On trouvera une liste complète des entités enregistrées à Annexe XXXVI.

977. La définition des activités bénévoles au titre de la Loi relative au bénévolat est extrêmement limitée par rapport à celle d'une organisation à but non lucratif au titre de la Méthodologie du GAFI qui précise que le terme d'organisation à but non lucratif – ONL – se réfère à une entité juridique ou organisation qui a pour activité principale de lever ou de distribuer des fonds à des fins caritatives, religieuses, culturelles, éducatives, sociales ou philanthropiques ou pour tout autre type de bonnes œuvres.. De ce fait, un nombre significatif d'ONL constituées et enregistrées sous la juridiction du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican relèvent de la définition du GAFI mais échappent à la portée de la Loi relative au bénévolat (par exemple, Caritas Internationalis, l'Ordre des Chevaliers du Saint-Sépulcre de Jérusalem, etc.). Toutes ces organisations rendent compte au Souverain Pontife mais ne semblent être soumises à aucune autre forme de supervision ou de régulation. Lors des visites sur site de MONEYVAL, les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican n'ont pas été en mesure de donner aux évaluateurs une liste ou un registre de ces organisations, et il n'a donc pas été possible d'établir la portée ou l'importance de leurs activités.

978. Il n'y a pas de législation liée à la lutte contre le financement du terrorisme exigeant des ONL d'instituer des mesures préventives en matière de CFT ou de signaler des transactions suspectes à l'AIF. Les ONL ne sont pas soumises aux dispositions de la Loi LAB/CFT, sauf lorsqu'elles mènent spécifiquement les activités définies par l'article 2 de la Loi LAB/CFT révisée.

979. Globalement, le secteur des ONL de l'État de la Cité du Vatican manie des flux significatifs d'argent et bon nombre des organisations concernées ont des connexions internationales. C'est pourquoi ce secteur nécessite une supervision accrue.

Examen du secteur interne des organisations à but non lucratif

980. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican estiment qu'étant donné que seules deux organisations sont enregistrées, la réglementation de ce secteur semble adéquate et garantit un niveau élevé de protection contre l'utilisation illégale du secteur à but non lucratif et du bénévolat, particulièrement pour ce qui est des objectifs de prévention et de lutte contre l'infiltration d'organisations criminelles et terroristes, le blanchiment des produits d'activités criminelles et le financement du terrorisme. Ce point de vue ne repose cependant pas sur un examen empirique de leurs activités pour établir la vulnérabilité des activités au financement du terrorisme.

981. De plus, au moment des visites sur place de MONEYVAL, aucun examen formel n'avait été mené du secteur élargi des ONL pour établir si le cadre légal et réglementaire est adéquat et pour définir les vulnérabilités potentielles aux activités terroristes.

Protéger le secteur des ONL du financement terroriste par la sensibilisation et une supervision effective

982. Au cours de la première visite sur place de MONEYVAL, les évaluateurs ont rencontré des représentants de deux ONL, Cor Unum et l'Ordre des Chevaliers du Saint-Sépulcre de Jérusalem. Les représentants de Cor Unum, qui est un dicastère (Pastor Bonus articles 145 à 148) ont déclaré avoir rencontré l'AIF et avoir reçu des orientations et des conseils sur la manière d'appliquer la Loi LAB/CFT (même s'ils ne les appliquent pas) et estiment être suffisamment prévenu des

risques d'abus à des fins terroristes. Les représentants de l'Ordre des Chevaliers du Saint-Sépulcre de Jérusalem n'avaient jamais, cependant, bénéficié d'une sensibilisation ou d'autres formations concernant ces risques.

983. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican estiment que les dispositions de la Loi relative au bénévolat donnent des règles détaillées sur la protection du secteur à but non lucratif et du bénévolat, ainsi que sur la prévention et la lutte contre l'utilisation illégale d'organisations à but non lucratif et d'activités bénévoles. Comme indiqué plus haut, la loi se limite à exiger l'immatriculation et la communication de certains détails précis (par exemple, la liste des bénévoles et les activités prévues, les bilans et des justificatifs des ressources financières). La loi ne prévoit aucune condition à remplir concernant la prévention du risque que l'organisation soit utilisée à des fins de financement du terrorisme.
984. Aucune orientation écrite pour le secteur des ONL n'a été communiquée aux évaluateurs au moment de la visite sur place de MONEYVAL et aucun détail n'a été fourni sur une formation ou des initiatives de sensibilisation pour le secteur dans son ensemble.
985. L'art. 4 3. de la Loi relative au bénévolat exige des organisations qu'elles déposent une copie de leurs statuts et de tous documents appropriés concernant leur organisation interne, une liste des bénévoles et des activités prévues, des bilans et des justificatifs des ressources financiers au moment de la demande d'enregistrement. L'art. 4 5. leur fait obligation d'actualiser ces informations une fois par an.
986. Bien qu'il n'y ait aucune obligation générale de le faire, les deux ONL rencontrées par les évaluateurs ont l'une et l'autre fourni un rapport annuel qui avait été audité et pouvait être consulté par toutes les parties intéressées.
987. Un certain nombre des autres ONL basées au Saint-Siège/État de la Cité du Vatican produisent effectivement des rapports annuels qui sont audités et donnent des détails sur les objectifs des organisations, l'identité des vérificateurs y compris la haute direction, les membres des conseils d'administration et des fiduciaires en tant que nécessaire ; on y trouve également les comptes des fonds reçus et distribués. Cependant, la divulgation de ces détails se fait conformément aux exigences des statuts des organisations, et non par suite d'une condition générale pour le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican.
988. Ni la Loi relative au bénévolat, ni d'autres sources ne prévoient de mesures appropriées pour sanctionner des violations de mesures ou règles de supervision par des ONL ou des personnes agissant au nom d'une ONL.
989. L'art. 4 5. de la Loi relative au bénévolat exige que les organisations soumises à la loi soumettent des actualisations annuelles des informations déposées au Registre. Il n'y a pas d'obligation spécifique dans la loi concernant la tenue d'une comptabilité et de registres. En-dehors des conditions posées dans la Loi relative au bénévolat, il n'y a pas d'autres obligations en place pour les ONL enregistrées au Saint-Siège/État de la Cité du Vatican concernant la tenue et la conservation d'une comptabilité et de registres. En conséquence, il n'y a pas d'obligation que celles-ci conservent, pour une période d'au moins cinq ans, et mettent à disposition des autorités appropriées des registres des transactions intérieures et internationales qui soient suffisamment détaillés pour vérifier que les fonds ont été dépensés de manière cohérente avec le but et les objectifs de l'organisation.
990. Dans l'ensemble, la portée de la sensibilisation et de la supervision de tout le secteur des ONL apparaît limitée aux organisations qui relèvent directement de la responsabilité de la Curie ou du Gouvernorat, et pour les autres ONL il n'y a que peu ou pas de sensibilisation.

Cibler et attaquer l'abus des ONL à des fins terroristes par le recueil d'informations efficace, investigation

991. Comme indiqué plus haut, il y a trois registres distinct, même si, pris ensembles, ils couvrent toutes les personnes morales enregistrées. En pratique, il n'y a pas d'entités indépendantes à but

lucratif dans l'État de la Cité du Vatican (voir section 5.1. ci-dessus), c'est pourquoi toutes les entités figurant dans les registres pourraient être considérées comme des organisations à but non lucratif. On relève cependant que seules les organisations enregistrées au titre de la Loi relative au bénévolat et Cor Unum sont soumises à un système formel de régulation. En conséquence, ni la Loi relative au bénévolat, ni Pastor Bonus ne contiennent de dispositions concernant la tenue d'une comptabilité ou l'accès aux comptes et registres etc.

992. La Loi relative au bénévolat exige que certaines informations concernant les bénévoles, les activités entreprises et des données financières soient archivées et mises à jour, et soient accessibles aux services d'enquête.
993. Les registres de droits civil et canonique sont composés d'entrées spécifiques sur les personnes morales et contiennent les mêmes données que celles indiquées au point 5.2. ci-dessus.
994. Ces entrées portent une cote qui correspond à un endroit spécifique dans le Registre et sont signées par le Secrétaire Général du Gouvernement de l'Etat de la Cité du Vatican. Toute modification ultérieure des données originales dans le Registre doit faire l'objet d'une nouvelle entrée par la personne morale et être une fois de plus approuvée par signature du Secrétaire Général du Gouvernement. Les Registres des personnes morales du Vatican sont publics et peuvent être consultés par quiconque a un intérêt valable à le faire, sur demande auprès des autorités compétentes du Gouvernement. Les documents requis pour l'enregistrement sont indiqués au point 5.2. ci-dessus.
995. Bien qu'il n'y ait pas de registre spécifique consacré aux ONL basées au Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, étant donné le petit nombre d'entités concernées (48), cela ne constitue pas un problème majeur. Néanmoins, il n'y a pas de système complet destiné à garantir une coopération, une coordination et un partage d'informations effectifs dans toute la mesure du possible entre tous les niveaux d'autorités appropriées ou d'organisations qui détiennent des informations pertinentes sur les ONL concernant un éventuel problème de financement du terrorisme.
996. Cependant, il n'existe aucune dispositions applicables aux ONL opérant sur le territoire du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. On ne peut donc qu'en conclure qu'il n'y a pas de dispositions plus larges qui permettent aux autorités d'enquête d'accéder pleinement aux informations sur l'administration et la gestion d'une ONL donnée (notamment les informations financières et programmatiques) pouvant être obtenues dans le cadre d'une enquête.

Répondre à des demandes d'information internationales concernant des informations relatives à une ONL problématique

997. Comme indiqué plus haut, il manque une forme d'enregistrement ou de supervision centralisée des ONL dans leur ensemble et il ne semble y avoir aucune compétence des autorités d'enquête pour obtenir des informations. De plus, il ne semble y avoir aucun point de contact ou procédures permettant de répondre à des demandes internationales d'information concernant des ONL particulières suspectées de financement du terrorisme ou d'autres formes de soutien au terrorisme.

5.3.2 Recommandations et observations

998. Un certain nombre d'organisations enregistrées dans l'État de la Cité du Vatican relèvent de la définition du GAFI des « organisations à but non lucratif ». La plupart d'entre elles ne sont pas couvertes par la Loi LAB et ne semblent pas être soumises à une supervision ou régulation au titre de la LAB/CFT. Aucun examen formel n'a été entrepris sur l'adéquation des lois et réglementations internes, comme l'exige la norme internationale. Même si, à titre individuel, les fondations peuvent être soumises à des dispositions constitutives qui exigent une transparence financière, il n'y a pas de dispositions générales à ce sujet couvrant ce secteur à haut risque, ni d'obligations spécifiques de conservation de registres.
999. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican devraient examiner l'adéquation des lois et réglementations internes concernant toutes les ONL situées dans l'État de la Cité du Vatican et évaluer les vulnérabilités potentielles du secteur aux activités terroristes.

1000. L'AIF devrait voir sa responsabilité étendue au monitoring des risques du secteur des ONL, et obtenir le droit d'accéder aux comptes et registres financiers pertinents.
1001. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican devraient élaborer des orientations sur le risque d'abus à des fins terroristes et les mesures existantes pour protéger de ce type d'abus toutes les ONL sur le territoire de l'État de la Cité du Vatican, puis entreprendre des initiatives de sensibilisation dans le secteur.
1002. Il convient d'élaborer des dispositions législatives pour :
- faire obligation aux ONL de tenir et déposer des justificatifs concernant le but et les objectifs de leurs activités déclarées et l'identité de la ou des personnes qui possèdent, contrôlent ou dirigent leurs activités, notamment l'identité des membres de la haute direction, ceux des membres des conseils d'administration et des fiduciaires ;
 - faire obligation aux ONL de conserver pendant cinq ans au moins, et de mettre à disposition des autorités, des registres des transactions internes et internationales qui soient suffisamment détaillées pour vérifier que les fonds ont été dépensés de manière cohérente avec le but et les objectifs de l'organisation ; et
 - sanctionner les violations des mesures ou règles de supervision par des ONL ou des personnes agissant au nom de ces dernières.
1003. Il convient d'élaborer des dispositions législatives pour donner à l'AIF et à la Gendarmerie le plein accès aux informations sur l'administration et la gestion (notamment des informations financières et programmatiques) d'une ONL dans le cadre d'une enquête.
1004. Des procédures formelles devraient être élaborées pour la coopération nationale et l'échange d'informations entre les services nationaux qui enquêtent dans des affaires de BL/FT.
1005. Un point de contact approprié devrait être identifié pour répondre aux demandes internationales d'informations concernant des ONL particulières qui sont soupçonnées de financement terroriste ou d'autres formes de soutien terroriste. Des procédures devraient être élaborées pour traiter ces demandes.

5.3.3 Conformité avec la Recommandation spéciale VIII

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation
RS.VIII	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Aucune analyse exhaustive de l'adéquation des lois applicable pour identifier les risques et prévenir l'utilisation abusive des ONL à des fins de financement du terrorisme. • Manque de sensibilisation systématique à l'égard du secteur des ONL. • Pas d'activités de monitoring et d'inspections complètes pour l'ensemble du secteur des ONL. • Pas d'obligations légales explicites que les ONL conservent des registres d'activités pendant au moins cinq ans. • Pas de mécanisme formel établi pour la coopération et l'échange d'informations au niveau national entre les services nationaux chargés d'enquêter dans des affaires de BL/FT concernant des ONL. • Pas de mécanisme formel établi pour répondre aux demandes internationales concernant les ONL.

6 COOPERATION NATIONALE ET INTERNATIONALE

6.1 Coopération nationale et coordination (R. 31 & R.32)

6.1.1 Description et analyse

Recommandation 31

1006. Les organes du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican chargés de l'élaboration des politiques travaillent de manière coordonnée pour faire appliquer les règles et mesures en général, et dans le domaine de la LAB/CFT en particulier. Comme le précise la *Loi fondamentale de l'État de la Cité du Vatican* de 2002, dans les cas d'importance majeure, il est procédé *en accord* avec le Secrétariat d'État (article 6). De plus, la *Loi sur le gouvernement de l'État de la Cité du Vatican* n° CCCLXXXIV de 2002 prévoit que l'activité des organes du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, dans des affaires d'intérêt commun, s'orientent suivant les principes de l'intégration fonctionnelle et de la coopération, puisqu'elle précise que « les Directorats opèrent en coopération et en concertation, selon le principe de l'intégration fonctionnelle, dans des affaires d'intérêt commun. » (article 29.4). Les autorités ont mentionné le fait que les travaux sur la législation en matière de LAB/CFT ont été entrepris dans le cadre d'efforts conjoints.

1007. La loi originale sur la LAB/CFT déclarait que l'AIF « supervise le respect des obligations établies en matière de prévention et de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et édicte des dispositions pour la mise en œuvre des règles contenues dans la présente Loi, excepté pour celles qui figurent aux Chapitres II et III (*autrement dit les dispositions pénales de la Loi*) ; en outre, elle a compétence pour publier des orientations et des directives particulières adressés aux sujets auxquels les obligations prévues dans la présente Loi sont imposées. » Toutefois, il apparaît que la coordination des activités du Promoteur de la Justice, de l'AIF et de la Gendarmerie s'est limitée jusqu'ici à l'échange d'informations. Le MoU sur l'échange d'informations concernant la coopération entre ces organes est encore sous forme de projet. L'AIF est obligée de communiquer au Promoteur de la Justice du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican les informations qui « sur la base des caractéristiques connues, de la taille, de la nature et des éventuelles circonstances, intègrent de possibles typologies de blanchiment d'argent, d'auto-blanchiment ou de financement du terrorisme. » (Art.33.3 loi amendée Art. 2 *septies*.2.3.c et Art. 36 *bis*.1.d avec un libellé légèrement retouché). Lorsqu'elle procède à la suspension de transactions soupçonnées d'être du blanchiment d'argent ou de financer le terrorisme, l'AIF est obligée de « le signaler immédiatement au Promoteur de la Justice » (l'article 33.5 (k) de la loi amendée dans l'article 2 *septies*.3.h fait obligation à l'AIF de signaler les suspensions aux Autorités judiciaires). De son côté, pour garantir la vérification adéquate des affaires, le Promoteur de la Justice est obligé de communiquer à l'AIF « les signalements de transactions suspectes qui sont classés sans suite » (article 36, loi amendée article 36 *bis*.2).

1008. Conformément à la *Loi sur le gouvernement de l'État de la Cité du Vatican* (article 13.3), « La Gendarmerie opère conjointement avec les organes judiciaires et les autorités compétentes du Saint Siège ». En matière de LAB/CFT, la Gendarmerie opère donc en coopération avec le Promoteur de la Justice et l'AIF.

1009. La Loi révisée sur la LAB/CFT a introduit un nouvel article 2. *quinquies* qui précise que « Le Secrétariat d'État est chargé de la définition des politiques de prévention et de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Dans ces secteurs, il promeut la coopération entre les diverses autorités du Saint-Siège et de l'État compétentes en la matière. » Il ressort donc de la loi amendée qu'elle a donné au Secrétariat d'État la fonction de coordination. En outre, un nouveau « joueur » a été introduit par l'article 2 *sexies* de la Loi LAB/CFT révisée, qui charge la Commission pontificale de l'État de la Cité du Vatican de l'adoption de règles générales pour la m'application de la Loi LAB/CFT.

1010. À ce jour, il n'existe aucun mécanisme formel pour permettre aux autorités compétentes de coopérer et de coordonner leurs actions dans la sphère de la LAB/CFT. En outre, il n'y a aucun examen collectif du système de LAB/CFT et de sa performance qui aurait jeté les bases pour des développements futurs et pour la mise en œuvre de politiques et activités destinées à lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. L'impact de la mise en œuvre du nouveau rôle du Secrétariat d'État en tant qu'organe de coordination reste à évaluer, cette disposition étant récente.

Eléments complémentaires

1011. L'article 33.5(g) de la Loi originale de LAB/CFT précisait que l'AIF « prépare, après avoir pris connaissance des sujets obligatoires, des programmes de formation du personnel pour que celui-ci soit informé des dispositions légales en vigueur et des activités qui pourraient être liées au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme ». Cette disposition n'était pas une disposition pour de la coopération en tant que telle, mais elle aurait pu signifier qu'un mécanisme de consultation, sous une forme à déterminer, pourrait être établi sur cette base pour s'attacher davantage à consulter les parties soumises à obligations avant l'élaboration de nouvelles mesures. Malheureusement, elle a disparu de la Loi révisée sur la LAB/CFT et désormais, l'AIF ne peut que suivre les politiques et procédures pertinentes adoptées par les parties soumises à obligation elles-mêmes.

Efficacité et efficience

1012. La taille réduite du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican et des institutions concernées, ainsi que l'étroite relation existant entre les acteurs compétents impliqués dans ce processus, doivent être pris en considération lors de l'évaluation de la coopération en interne.

Recommandation 32

1013. Le tableau ci-dessous donne le détail des flux d'échange d'information entre l'AIF et les autres organes du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican à compter du 1er avril 2011 (de la date à laquelle cette dernière a démarré et le 31 décembre 2011).

Echange d'informations et réunions	
Echange d'informations	2 entre l'AIF et la Gendarmerie 4 entre l'AIF et la Préfecture des affaires économiques
Réunions	3 entre l'AIF et la Gendarmerie 2 entre l'AIF et la Préfecture des affaires économiques

1014. Le tableau ci-dessous donne des détails sur les échanges d'informations entre la Gendarmerie et l'Inspection générale de la sécurité publique pour la Cité du Vatican.

Échange d'informations entre la Gendarmerie et l'Inspection générale de la sécurité publique pour la Cité du Vatican	
ANNEE	Nombre de contacts
2009	74

2010	73
2011	93

Recommandation 30 (Ressources – Décideurs politiques)

1015. Les ressources des décideurs politiques sont adéquates et leur permettent de s’acquitter pleinement de leurs fonctions.

6.1.2 Recommandations et observations

1016. Les autorités devraient envisager de créer un mécanisme formel de coopération et de coordination de leurs actions dans la sphère de la LAB/CFT. Le mécanisme du MoU pourrait être utilisé à cette fin. De plus, le système de LAB/CFT et sa performance devraient faire l’objet d’un examen collectif, ce qui permettrait aux autorités de jeter les bases pour des futurs développements et pour la mise en œuvre des politiques et activités dans ce domaine.

6.1.3 Conformité avec la Recommandation 31

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation
R.31	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Aucun mécanisme formel de coopération et de coordination ou MoU n’a été établi ou signé. • L’efficacité des nouveaux amendements dans la loi sur les mécanismes de coordination n’est pas encore visible.

6.2 Conventions et Résolutions spéciales des Nations Unies (R. 35 et RSI)

6.2.1 Description et analyse

1017. Le Saint-Siège et l’État de la Cité du Vatican jouissent l’un et l’autre de la personnalité juridique internationale. Conformément à l’article 2 des Accords du Latran de 1929, « l’Italie reconnaît la souveraineté du Saint-Siège dans le domaine internationale comme un attribut inhérent à sa nature, en conformité avec sa tradition et avec les exigences de sa mission dans le monde. »

1018. Le Saint-Siège entretient des relations diplomatiques bilatérales avec un nombre substantiel de membres de la communauté internationale. Il est membre de certaines organisations internationales et jouit du statut d’observateur dans bon nombre d’autres, notamment les Nations-Unies et le Conseil de l’Europe. Il jouit de la capacité de conclure des traités en droit international et devenu partie à un certain nombre de conventions multilatérales, dont plusieurs ont été négociées sous les auspices des Nations-Unies.

1019. En décembre 1988, le Saint-Siège a signé la Convention des Nations-Unies sur la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (la Convention de Vienne) mais, au moment des visites sur place (novembre 2011), ne l’avait pas encore ratifiée. A cette même date, aucune mesure n’avait été prise en vue de devenir partie à la Convention de Palerme ou à la Convention des Nations-Unies de 1999 sur l’élimination du financement du terrorisme. Les autorités ont confirmé qu’il n’y a pas d’obstacle technique à une telle participation.

1020. Au cours de la visite, l’équipe d’évaluation a été informée des raisons de principes et matérielles qui avaient poussé le Saint-Siège à ne pas se lier formellement par ces instruments internationaux significatifs. Les évaluateurs ont beaucoup apprécié les explications fournies pour

cette prise de position politique, mais ont souligné que les normes pertinentes du GAFI (R.35 et RSI) font obligation de participer officiellement aux régimes de ces traités.

1021. Il est important de noter, cependant, que le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican n'avait pas ignoré les importantes questions sous-jacentes traitées par ces instruments, mais que, comme il a été indiqué dans l'analyse de la R.1 et de la RS II plus haut, il s'était attaché avant tout à l'incrimination des infractions prévues dans ces traités et comptait sur la flexibilité des dispositions juridiques internes pour donner effet à la coopération internationale pertinente. Il convient à cet égard de rappeler que la Loi n° CXXVII du 30 décembre 2010 contenait plusieurs dispositions inspirées par les Conventions applicables des Nations-Unies, notamment certaines infractions liées aux stupéfiants, au crime organisé et au terrorisme et, de fait, l'infraction de blanchiment d'argent. Si cette stratégie a eu pour effet de réduire l'éventail des problèmes possibles de nature pratique qui auraient découlé d'une non-participation, elle ne les a pas pour autant éliminés, en particulier pour ce qui est des obligations légales d'assurer certaines formes de coopération. Elle n'a pas non plus traité la conformité formelle avec la norme du GAFI en question.
1022. Dans la période qui a suivi immédiatement la conclusion de la première visite d'évaluation, en novembre 2011, les autorités ont jugé bon de reconsidérer leur politique concernant les trois Conventions des Nations-Unies en question, après quoi les mesures nécessaires ont été prises en janvier 2012 (soit deux mois après la fin de la mission sur place de MONEYVAL) pour devenir parties aux Conventions de Vienne, de Palerme et de lutte contre le terrorisme, qui sont maintenant en vigueur et produisent leurs pleins effets. Les évaluateurs saluent chaleureusement cet important développement.
1023. Il convient de rappeler que, dans le système juridique de l'État de la Cité du Vatican, les obligations découlant de traités internationaux sont automatiquement incorporées, comme le prévoit l'article 1(4) de la Loi du 1^{er} octobre 2008 sur les sources du droit (Annexe XII) (voir également Canon. 3). Bien qu'il n'y ait aucune obligation formelle pour une législation d'application, des fonctionnaires du Secrétariat d'État ont informé les évaluateurs qu'un Comité avait été instauré pour voir, entre autre choses, s'il y avait des domaines spécifiques dans lesquels une législation était néanmoins souhaitable sous l'angle politique ou pratique.
1024. La RSI fait également obligation aux pays de mettre en œuvre pleinement les Résolutions du Conseil de Sécurité des Nations-Unies concernant la prévention et la suppression du financement du terrorisme (même si, en tant qu'État non membre de cette organisation, le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ne se considère pas juridiquement lié par cette obligation). Comme on l'a noté dans l'analyse de la RSI ci-dessus, le Chapitre IV de la Loi n° CXXVII de janvier 2012 est fondamental pour l'approche (volontaire) adoptée et répond globalement aux attentes internationales. Cependant, plusieurs mesures concrètes, notamment la création d'une liste de personnes désignées, manquaient encore pour que le système soit opérationnel.

Éléments complémentaires

1025. Le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican n'est pas devenu partie à la Convention du Conseil de l'Europe de 1990 sur le blanchiment, le dépistage, la saisie et la confiscation des produits du crime ou du traité successeur à cette Convention, la Convention de Varsovie de 2005. Cependant, l'article 8(1)(b) de l'Accord monétaire du 17 décembre 2009 entre l'UE et le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican (voir annexe XXXII) a son importance dans ce contexte. En vertu de cette disposition, le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican s'engage à prendre toutes les mesures appropriées pour adopter les dispositions prévues par l'UE concernant, entre autres, le blanchiment d'argent telles qu'énumérées à l'Annexe à l'Accord. Au nombre de ces dispositions figure la Décision-cadre du Conseil de l'UE 2001/500/JHA du 26 juin 2001 relative au blanchiment d'argent, à l'identification, au dépistage, au gel, à la saisie et à la confiscation des instruments et des produits du crime. Il convient de rappeler que cette Décision-cadre du Conseil était basée, dans une large mesure, sur le fait que tous les États membres de l'UE avaient souscrit – par une participation formelle pleine et entière – aux principes de la Convention de 1990. De même, l'un de ses objectifs principaux était de promouvoir un degré élevé d'harmonisation des

approches dans la mise en œuvre par les États de certaines de ses dispositions clés. La conformité du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican avec les conditions posées à l'article 8(1)(b) devait être atteinte au 31 décembre 2010.

6.2.2 Recommandations et observations

1026. Le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican devrait en priorité assurer l'application effective du Chapitre IV de la loi n° CXXVII de janvier 2012 en menant à terme le processus d'établissement de listes et d'autres moyens, le cas échéant, pour garantir la mise en œuvre pleine et effective des Résolutions du Conseil de Sécurité des Nations-Unies concernant le financement du terrorisme.

1027. Des mesures législatives devraient être prises pour traiter les lacunes actuelles dans l'incrimination du financement du terrorisme, telles qu'identifiées dans l'analyse de la RSII, et le système de mise en œuvre des RCSNU 1267 et 1373 doit être rendu opérationnel.

6.2.3 Conformité avec la Recommandation 35 et la Recommandation spéciale I

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation
R.35	C	
RSI	PC	<ul style="list-style-type: none"> Le nouveau système concernant les Résolutions du Conseil de Sécurité des Nations-Unis n'est pas devenu concrètement opérationnel durant la période considérée.

6.3 **Entraide judiciaire (R. 36-38, RSV)**

6.3.1 Description et analyse

Recommandation 36

1028. Au Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, les questions de coopération judiciaire internationale sont régies par les dispositions pertinentes du Code de procédure pénale italien de 1913 tel qu'en sa version de 1929 (CPP). Cela découle de l'article 8 de la Loi n° LXXI sur les sources de droit, du 1^{er} octobre 2008 (voir Annexe XII). L'article 635 du CPP prévoit, dans la section pertinente, que les conventions internationales et les pratiques en matière de commissions rogatoires et questions connexes doivent être respectées. Toutefois, en novembre 2011, lors de la visite sur place de MONEYVAL, aucun accord bilatéral d'entraide judiciaire n'avait été conclu. Qui plus est, le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican n'était partie ni à la Convention européenne de 1959 sur l'entraide pénale, ni aux Conventions du Conseil de l'Europe de Strasbourg de 1990 ou de Varsovie de 2005. Toutefois, à la suite du changement de politique décrit plus haut, le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican est désormais partie aux Conventions des Nations-Unies de Vienne, de Palerme et contre le financement du terrorisme. Les dispositions détaillées de ces traités concernant l'entraide judiciaire s'appliquent donc désormais entre le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican et tous les autres États parties.

1029. En l'absence d'un corps de traité applicable, les articles 636 à 639 s'appliquent (voir Annexe XV). Ils fixent, dans des termes relativement larges et flexibles, le processus d'une commission rogatoire. Cette coopération repose cependant sur la courtoisie internationale et ne découle pas du respect d'une obligation légale internationale en tant que telle. De plus, tout pays qui a besoin de la base d'un traité pour une coopération internationale de la nature de celle prévue à la R.36 ne

pourra s'en prévaloir que s'il y a participation commune avec l'État requis aux trois Conventions des Nations-Unis mentionnées plus haut.

1030. Le processus de commission rogatoire s'applique aux situations suivantes : « la citation et l'examen de témoin ou, de manière générale, pour des actes concernant la phase préliminaire de l'investigation judiciaire ou pour l'exécution de dispositions dans les actes relatifs à cette phase préliminaire de l'investigation ... » (voir articles 636 et 637 CPP). Les requêtes sont introduites auprès du Secrétaire d'État par la voie diplomatique. Si elles sont acceptées, le Secrétariat d'État les transmet ensuite aux autorités compétentes pour qu'il soit déterminé s'il y a lieu de les exécuter.
1031. Les dispositions pertinentes du CPP présentent une caractéristique remarquable en ce qu'elles ne prévoient pas de motifs spécifiques de refus. Ainsi, contrairement à la position concernant l'extradition (voir ci-dessous), il n'y a pas de condition de double incrimination – une conclusion confirmée lors de la visite sur place dans les discussions avec le Promoteur de la Justice et un représentant de l'appareil judiciaire. De même, le secret bancaire, le secret fiscal et les délits politiques ne figurent pas spécifiquement comme motifs de refus. Il apparaîtrait donc que le système juridique du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican répond aux attentes des critères 36.2, 36.3 et 36.4 de la méthodologie du GAFI.
1032. Au vu du libellé des articles pertinents du CPP mentionnés plus haut et de la nature de la phase préliminaire d'enquête à laquelle ils sont liés, il semblerait que le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican puisse aider (a) à la production, le dépistage et la saisie d'informations, de documents ou de preuves ; (b) au recueil de preuve ou de déclarations ; et (c) fournir des originaux ou des copies des documents et archives pertinents ainsi que d'autres informations ou éléments probants. L'équipe d'évaluation n'a pas conclu que le régime législatif concerné puisse s'appliquer, en tant que tel, à la notification de documents judiciaires ou à la facilitation de la comparution volontaire de personnes dans l'État requérant. Cela étant, l'équipe n'a pas connaissance de dispositions légales interdisant ces actions ; ce point de vue a été ultérieurement confirmé par le Président du Tribunal.
1033. Étant donné que les dispositions du CPP remontent déjà à un certain temps, il n'est pas surprenant qu'il n'y ait pas de couverture focalisée de la coopération en matière d'identification, de gel, de saisie ou de confiscation d'actifs blanchis ou prévus pour être blanchis, de produits du blanchiment d'argent et d'actifs utilisés ou prévus pour être utilisés pour le financement du terrorisme, ni des instruments utilisés pour ce type d'infractions, ni de saisies en valeur d'actifs correspondants. Pour tous ces cas, les articles généraux relatifs aux commissions rogatoires s'appuient sur le fait que d'autres dispositions du CPP et de la législation LAB/CFT sont adaptés à ces domaines. Ces questions sont approfondies dans le contexte de la R.38.
1034. Les évaluateurs ont accepté que les pouvoirs des autorités compétentes requis au titre de la R.28 peuvent également être invoqués pour répondre aux demandes d'entraide judiciaire.
1035. Dans le contexte de la coopération pénale renforcée avec l'Italie établie par le Traité du Latran de 1929, et en particulier en vertu de son article 22, il existe un mécanisme pour déterminer sur une base ad hoc le lieu le plus approprié pour poursuivre les accusés. Étant donné l'importance géographique et pratique de cette relation, une part significative des affaires pénales sont, en effet, soumises à un examen éventuel dans ce contexte. Toutefois, aucune réflexion formelle ne semble avoir été menée pour traiter cette question dans le cas d'affaires impliquant d'autres membres de la communauté internationale. Dans ce cas, à ce que nous avons cru comprendre, les autorités appropriées du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican décideraient au cas par cas.

Éléments complémentaires

1036. Dans le système juridique de l'État de la Cité du Vatican, les demandes directes d'entraide judiciaire émanant d'autorités judiciaires ou répressives étrangères, dans le cadre de l'utilisation de pouvoirs exigés au titre de la R.28, ne peuvent être traitées par leurs homologues de l'État de la Cité du Vatican. Il faut absolument passer par le processus de la commission rogatoire.

Recommandation 37 (double incrimination en matière d'entraide judiciaire)

1037. Comme noté plus haut, les dispositions applicables du CPP ne soumettent pas le processus de commission rogatoire à la condition de la double incrimination. Les critères 37.1 et 37.2 sont donc pleinement remplis pour ce qui concerne l'entraide.

Recommandation 38

1038. Comme on l'a déjà relevé, le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican est récemment devenu partie aux Conventions de Vienne et de Palerme. Il n'est pas partie à d'autres accords internationaux, bilatéraux ou multilatéraux, prévoyant une assistance dans le domaine de la confiscation. Pour ce dernier point, il est obligé de passer par les dispositions du CPP relatives aux commissions rogatoires. Celles-ci ont été analysées plus haut dans le contexte de la R.36 et sont explicitement liées à la phase d'investigation préliminaire. Il n'y a pas de dispositions spécifiques régissant le gel, la saisie et la confiscation de produits criminels sur demande d'un État étranger.

1039. Dans l'analyse de la R.3, il a été vu que le CPP contient une série de dispositions qui facilitent la prise de mesures provisoires dans les affaires internes. Ces dispositions peuvent, en vertu des articles 636 à 639, être utilisées en réponse à une demande par commission rogatoire.

1040. L'article 635 du CPP, comme analysé plus haut, dispose également que les conventions internationales et pratiques concernant « l'effet juridique de condamnations étrangères et d'autres relations avec des autorités étrangères concernant l'administration de la justice pénale doit être respecté ». En conséquence, l'assistance en matière de confiscation peut être accordée sur cette base lorsque la demande est faite conformément aux dispositions de l'une quelconque des trois Conventions des Nations-Unies récemment ratifiées. Lors de la visite sur place de MONEYVAL, les évaluateurs ont été informés qu'en l'absence d'un tel corps de traité, les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ne seraient pas en mesure de soumettre à leurs tribunaux, en vue de lui donner force exécutoire, une ordonnance de confiscation émise par un État requérant en relation avec des produits, biens ou instruments. Toutefois, lors de la réunion préliminaire en mai 2012, l'attention des évaluateurs a été attirée sur les dispositions contenues dans les articles 651 à 653 du CPP, qui visent à faciliter le processus. Elles traitent spécifiquement des effets des sentences étrangères de condamnation. Il est noté, en particulier, que l'article 653 traite de la reconnaissance des conséquences civiles des condamnations pénales étrangères. Même si ces dispositions remontent déjà à quelque temps et ont été rédigées avant que n'ait émergé l'assistance actuelle en matière de confiscation, elles semblent former un socle sur lequel la coopération pourrait être accordée dans toute une gamme de circonstances pertinentes. Ces dispositions sont reproduites à l'Annexe XV. Les évaluateurs n'ont cependant pas connaissance d'une quelconque utilisation de ces dispositions dans la pratique.

1041. Comme on l'avait relevé concernant la R.3, le paragraphe 6 de l'article 421 bis sur le blanchiment de capitaux reconnaît le concept de biens de valeur équivalente. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont confirmé qu'une coopération sur cette base pourrait donc être accordée à des pays étrangers.

1042. Le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican n'est pour l'instant pas doté de dispositions permettant de coordonner des actions de saisie ou de confiscation avec des pays étrangers. Cela ne pourrait se faire qu'au cas par cas et en tant que de besoin.

1043. Le paragraphe 7 de l'article 421 bis du Code pénal, inséré par l'article 3 de la Loi de janvier 2012, prévoit spécifiquement la possibilité de conclure des accords internationaux de partage d'actifs, même si à ce jour il n'y en a jamais eu. En l'absence de ce type d'accord, les produits criminels confisqués doivent être utilisés pour les activités caritatives et religieuses du Pontife romain. Une approche très similaire est adoptée pour ce qui est de la confiscation au titre de l'article 138 bis (associations à des fins terroristes ou subversives) et de l'article 138 ter

(financement du terrorisme), à cela près que les deux articles prévoient d'avance qu'une partie au moins des fonds et autres actifs en question seront consacrés à l'assistance aux victimes du terrorisme et à leurs proches.

Eléments complémentaires

1044. A l'heure actuelle, les ordonnances de confiscation ne relevant pas du pénal ne peuvent être reconnues ou exécutées par le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican.

Recommandation spéciale V

1045. En-dehors du contexte de la RSIII, il n'y a pas de dispositions spécifiques dans le système juridique du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican conçues pour faciliter la coopération internationale dans la sphère du financement du terrorisme. Le système général tel que décrit plus haut concernant les R.36 à 38 s'applique donc de la même manière aux situations traitées par la RSV. Les dispositions de la Convention contre le financement du terrorisme s'appliqueront cependant aux demandes émanant d'États parties à cette convention.

Efficacité et efficacité

1046. Au cours de son dialogue avec le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, l'équipe d'évaluation a été informée que, durant la période 2001-2010, le Secrétariat d'État avait reçu une vingtaine de commissions rogatoires de la part de toute une série d'États, principalement européens et américains. Elle a également été informée qu'une seule de ces demandes n'avait pas été exécutée, le Tribunal de l'État de la Cité du Vatican ayant la juridiction dans cette affaire du fait d'un décès intervenu sur le territoire de l'État de la Cité du Vatican. En moyenne, les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican estiment que les demandes reçoivent une réponse dans les trois mois suivant leur réception. Les évaluateurs ont été informés que, sur ces demandes, l'une d'entre elles, en 2003, concernait une affaire pénale impliquant des allégations de blanchiment d'argent. Dans ce cas, le Tribunal de l'État de la Cité du Vatican a recueilli le témoignage de nombreux témoins et collecté les documents pertinents. Les documents ont ensuite été transmis aux États-Unis et, de là, au Tribunal fédéral concerné. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ont confirmé qu'aucune des demandes n'impliquait une assistance en matière de confiscation. Les évaluateurs ont en outre été informés qu'à la fin de la période concernée par la présente évaluation (25 janvier 2012), il n'y avait pas de demande en instance d'exécution. Enfin, le Saint-Siège a informé les évaluateurs qu'il a également apporté une assistance substantielle sous forme de coopération diplomatique et d'information concernant des affaires pénales par le biais de ses nonces apostoliques qui ont statut d'ambassadeurs en vertu de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Cependant, l'équipe ne s'est vue remettre aucun justificatif à cet égard. Si les informations ci-dessus témoignent d'un historique largement satisfaisant en matière de coopération, dans le cadre des consultations de routine avec les membres de MONEYVAL et du GAFI, un pays a indiqué avoir rencontré quelques difficultés dans le contexte de sa relation avec le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican en matière d'entraide judiciaire.

6.3.2 Recommandations et observations

1047. A l'heure actuelle, le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican doit s'appuyer sur le processus de commissions rogatoires prévu aux articles 636 à 639 du Code de procédure pénale. Ce processus est décrit en des termes relativement larges et flexibles, et la double incrimination n'est pas requise. Comme relevé plus haut, ce cadre de coopération est généralement adéquat pour ce qui est de la fourniture d'assistance concernant les investigations et poursuites dans des affaires de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme et infractions sous-jacentes. Comme on l'a vu, les articles 651 à 653 facilitent l'exécution de condamnations étrangères, notamment pour ce qui est des effets civils de cette dernière. Ils seront fort utiles dans un certain nombre de circonstances possibles concernant la confiscation.

1048. Toutefois, ce qui n'est guère surprenant vu que ces dispositions sont déjà assez anciennes, elles ne traitent pas directement les complexités associées au dépistage, au gel et à la saisie et confiscation des produits du blanchiment de capitaux, d'infractions sous-jacentes et de financement du terrorisme ou instrumentalités connexes. Il conviendrait d'envisager d'adopter des dispositions législatives modernes et détaillées dans ce domaine.

1049. L'article 635 du CPP prévoit cependant que les conventions internationales en ce qui concerne notamment les commissions rogatoires et l'effet judiciaire des condamnations étrangère et autres relations avec des États tiers en justice pénale doivent être respectées. Les dispositions des Conventions de Vienne comme de Palerme étant très détaillées en ce qui concerne la coopération par l'entraide judiciaire et en matière de confiscation, le fait que le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican soit maintenant partie à ces instruments permet d'espérer que des pratiques modernes sont appliquées dans ces domaines préoccupants.

1050. Actuellement, il n'y a pas de mécanisme en place pour déterminer, dans l'intérêt de la justice, quel est le meilleur endroit pour intenter les poursuites à l'encontre d'un mis en cause dans des affaires pouvant faire l'objet de poursuite dans plus d'un pays, et les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican sont encouragées à élaborer une procédure pour combler cette lacune.

6.3.3 Conformité avec les Recommandations 36 à 38 et avec la Recommandation spéciale V

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation
R.36	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Il n'existe pas de mécanisme en place pour déterminer, dans l'intérêt de la justice, quel est le meilleur endroit pour intenter les poursuites à l'encontre d'un mis en cause dans des affaires pouvant faire l'objet de poursuite dans plus d'un pays autre que l'Italie.
R.37	C	
R.38	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'action pour mettre en œuvre le critère 38.3. • Des préoccupations quant à l'efficacité.
RSV	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'action pour mettre en œuvre le critère 38.3. • Des préoccupations quant à l'efficacité.

6.4 Extradition (R.37, R.39, RSV)

6.4.1 Description et analyse

Recommandation 39

1051. Pour ce qui est de l'extradition, il convient de distinguer entre deux situations : a) les relations avec l'Italie ; et b) celles avec d'autres pays et territoires.

1052. L'article 22 des Accords du Latran de 1929 (reproduit ci-après) prévoit que le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican jouit d'une « coopération renforcée » avec l'Italie :

« A la demande du Saint-Siège, et par une délégation qu'il pourra donner, soit dans chaque cas, soit de manière permanente, l'Italie veillera sur son territoire à la punition des délits qui seraient commis dans la Cité du Vatican ; mais quand l'auteur du délit s'est réfugié sur le

territoire italien, dans ce cas on procédera sans autre formalité contre lui d'après les règles des lois italiennes.

Le Saint-Siège remettra à l'État italien les personnes qui se seraient réfugiées dans la Cité du Vatican, accusées d'actes commis en territoire italien qui seraient reconnus délictueux par les lois des deux États.

Il sera procédé de même à l'égard des personnes accusées de délits qui se seraient réfugiées dans les immeubles jouissant de l'immunité d'après l'article 15, à moins que les préposés aux dits immeubles ne préfèrent inviter les agents italiens à y entrer pour les arrêter. »

1053. Au cours des visites sur place de MONEYVAL, les autorités ont confirmé que le fonctionnement de ce système renforcé n'est pas automatique. Ainsi, dans la situation visée au paragraphe 2 de l'article 22, l'Italie devrait déposer une demande officielle de remise auprès du Secrétaire d'État par le canal diplomatique. La justice devrait alors se prononcer avant que la remise ne soit effectuée. Cela répondrait, entre autres, à l'exigence de double incrimination.
1054. Au Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, la question de l'extradition est régie essentiellement par les dispositions du Code de procédure pénale. Comme indiqué plus haut dans le présent rapport, en l'absence de texte législatif ultérieur d'application ayant matière à s'appliquer, l'article 8 de la Loi n° LXXI du 1^{er} octobre 2008 sur les sources du droit (voir Annexe XII) dispose que c'est le Code de procédure pénale italien de 1913 dans sa version de 1929 qui s'applique. Tel est le cas pour l'extradition.
1055. En vertu de l'article 635 du CPP, les conditions des traités applicables en matière d'extradition doivent être respectées. En l'absence de traités, ce sont les dispositions du CPP qui s'appliquent. Au moment des visites de l'équipe d'évaluation au Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, aucun traité bilatéral d'extradition n'était en vigueur. De même, le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican n'est pas partie à la Convention européenne de 1957 sur l'extradition ou à tout autre arrangement multilatéral sur l'extradition. Toutefois, en tant que partie aux Conventions de Vienne, de Palerme et de lutte contre le financement du terrorisme, les dispositions de ces textes (articles 6, 16 et 11 respectivement) trouveraient à s'appliquer dans les affaires pertinentes. Sinon, c'est le CPP (et en particulier ses articles 640 à 650) qui s'applique.
1056. Nonobstant le fait qu'il date quelque peu, le régime d'extradition prévu dans le CPP semble dans une large mesure adéquat pour les besoins actuels. Il est déclenché par une demande introduite par le canal diplomatique et les tribunaux jouent un rôle décisif pour déterminer si les conditions applicables ont été remplies. En définitive, il incombe à l'exécutif du gouvernement (article 648) de trancher.
1057. Si la condition de double incrimination s'applique en matière d'extradition (article 641(2)), le CPP n'établit pas de liste d'infractions pour lesquelles l'extradition est possible, ni ne fixe un seuil minimum de sanction. Le blanchiment de capitaux est une infraction passible d'extradition du fait de son incrimination en droit interne du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican.
1058. En vertu de l'article 9 du Code pénal italien de 1888 qui s'applique sur le territoire du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican du fait de l'article 7 de la Loi du 1^{er} octobre 2008 (n° LXXI) sur les sources du droit, « l'extradition n'est pas permise pour les délits politiques, ou les infractions connexes à ces derniers ». L'article 641(3) du CPP a le même effet. On rappellera que l'article 3(10) de la Convention de Vienne de 1988 était conçu, entre autres choses, pour limiter la possibilité de recourir à l'exception de l'infraction politique en vue de faire obstacle à l'extradition dans des affaires de blanchiment d'argent lié au trafic de stupéfiants. Ceci s'applique désormais au Saint-Siège/État de la Cité du Vatican.
1059. L'article 9 du CPP précise également que « l'extradition d'un citoyen n'est pas autorisée » (l'article 641(1) du CPP ayant le même effet). Dans ce type d'affaires, il convient de passer par l'article 5 du CC qui adhère au principe de nationalité de la juridiction pénale tel qu'envisagé par le critère 39.2(b). Toutefois, dans des affaires relevant des Conventions de Vienne et de Palerme,

les dispositions « extraditer ou poursuivre » de ces instruments s'appliquent également (voir articles 6(9) et 16(10) respectivement).

1060. Au Saint-Siège/État de la Cité du Vatican, la capacité à coopérer sur des aspects de procédure et de preuve des poursuites à l'encontre de ressortissants du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican accusés de délits extraterritoriaux pour lesquels l'extradition n'est pas autorisable est régie par les dispositions du CPP traitant de la commission rogatoire (articles 636 à 639 analysés plus haut).

1061. La superficie extrêmement réduite du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican et la nature de son système judiciaire se prêtent l'une comme l'autre, du moins en théorie, au traitement rapide des demandes d'extradition et des procédures concernant le blanchiment de capitaux. Certaines dispositions du CPP encouragent également la prise de décision rapide et effective dans ce contexte. En particulier, en vertu de l'article 647, les appels doivent être déposés dans les 24 heures suivant la décision et la question doit être tranchée par l'organe judiciaire pertinent dans les 10 jours suivant la réception de l'appel.

Recommandation 37 (double incrimination concernant l'extradition)

1062. Comme relevé plus haut, l'article 641(2) du CPP soumet l'extradition au respect de la condition de la double incrimination. La rédaction utilisée couvre ce concept in abstracto. En conséquence, la condition sera remplie que le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican et le pays concerné rangent ou non le délit dans la même catégorie d'infraction ou utilisent la même terminologie ou non pour le désigner, dès lors que le comportement sous-jacent est incriminé dans les deux juridictions.

Recommandation spéciale V

1063. Comme on l'a vu dans l'analyse de la RSII, des mesures ont été prises pour incriminer les aspects fondamentaux du financement du terrorisme ainsi que certains autres actes terroristes. Toutes ces infractions autorisent une extradition au titre de la loi du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican. Toutefois, on a également noté qu'il reste certains dysfonctionnements dans l'approche suivie par la législation existante en ce qui concerne le respect complet des normes internationales existantes. Ces dysfonctionnements pourraient nuire à l'application de la condition de double incrimination pour autoriser l'extradition dans les cas pertinents. Il convient également de noter que l'article 10 de la Convention contre le financement du terrorisme inclut une obligation large « extraditer ou poursuivre », qui s'applique désormais à l'État de la Cité du Vatican.

Recommandation 32

1064. Concernant l'extradition, il a été confirmé par les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican qu'au cours de la dernière décennie, l'État de la Cité du Vatican n'a ni reçu, ni formulé de demande d'extradition de la part de/envers des pays tiers. En revanche, comme on l'a relevé en partie 1.5 b. plus haut, régulièrement et de manière assez constante, des délinquants sont remis par l'État de la Cité du Vatican à l'Italie en application de l'article 22 des Accords du Latran (voir ci-dessus).

Éléments complémentaires

1065. Comme on l'a vu dans le contexte de la R.39 ci-dessus, le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican a mis en place dans ce domaine des modalités de coopération renforcée avec l'Italie reposant sur l'article 22 des Accords du Latran de 1929. Toutefois, même dans ce cas, l'Italie doit soumettre une demande officielle par le canal diplomatique.

1066. En vertu de l'article 644 du CPP, un existe une procédure simplifiée pour les personnes qui consentent à l'extradition. La partie pertinente de cet article est rédigée comme suit :

« Si la demande d’extradition provient de l’État de nationalité de la personne arrêtée, et qu’il n’y a pas d’autre demande d’extradition provenant d’autres États, la personne arrêtée, assistée de son avocat, peut demander à être remise au gouvernement demandeur ; dans ce cas, il n’y a pas de jugement par la Chambre préliminaire. »

Effacité et efficacité

1067. Les évaluateurs ont noté la pratique actuelle de remise en place entre l’État de la Cité du Vatican et l’Italie en vertu des Accords du Latran et n’ont pas connaissance de problèmes significatifs à cet égard. Nonobstant la possibilité de recours à l’extradition, aucune demande en ce sens n’a été introduite dans la précédente décennie et ils n’en tirent aucune conséquence négative.

6.4.2 Recommandations et observations

1068. L’extradition du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican est soumise au respect de la condition de double incrimination. Des lacunes dans l’incrimination du financement du terrorisme et d’autres comportements, comme requis par la RSII, et éventuellement concernant certains délits sous-jacents, peuvent potentiellement nuire à l’extradition dans les affaires qui le permettraient. Ces lacunes devraient être traitées en priorité.

6.4.3 Conformité avec les Recommandations 37 & 39 et la Recommandation spéciale V

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation
R.37	LC	<ul style="list-style-type: none"> Le financement du terrorisme est insuffisamment pris en compte, ce qui limite les possibilités de recours à l’extradition (double incrimination).
R.39	LC	<ul style="list-style-type: none"> Des lacunes dans l’incrimination du financement du terrorisme et de certains délits sous-jacents peuvent limiter les possibilités de recourir à l’extradition (double incrimination).
RSV	LC	<ul style="list-style-type: none"> Lacunes dans l’incrimination du financement du terrorisme. Préoccupations concernant l’efficacité.

6.5 Autres formes de coopération internationale (R. 40 et RSV)

6.5.1 Description et analyse

Recommandation 40

1069. Le système juridique du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ne contient aucune limitation induite à la coopération des services répressifs en matière fiscale, et encore moins de limitations ou conditions particulières concernant la coopération internationale au motif de la protection du

secret financier et du privilège professionnel de certains sujets non-financiers désignés. Les autorités compétentes sont dotées du pouvoir d'enquête, à la fois en interne et au niveau international. En particulier, la Gendarmerie, en étroite coopération avec l'Autorité judiciaire, mène des enquêtes et des investigations et coopère avec les autorités d'autres États dans le cadre d'INTERPOL. De plus, compte-tenu des Accords du Latran, elle peut demander, par les canaux compétents, la coopération de ses homologues italiens. En ce qui concerne ce dernier point, les relations entre la Gendarmerie et la Police italienne se déroulent par le biais de *l'Inspection générale de la sécurité publique de la Ville du Vatican* (une institution publique italienne qui sert d'organe de liaison), qui constitue l'organe de liaison entre les deux instances.

1070. Le tableau ci-après présente les détails de la coopération entre le Saint-Siège/État de la Cité du Vatican et les autorités italiennes entre le 1er avril 2011 et le 31 décembre 2011.

Coopération avec les autorités italiennes	
Echange d'informations	7 demandes de la part de la CRF italienne 7 réponses de la part de l'AIF
Réunions	2 réunions entre l'AIF et la Banque centrale italienne (à laquelle participaient aussi l'organe de supervision et la CRF) 1 réunion entre l'AIF et les Services italiens des douanes 2 réunions entre l'AIF et le ministère italien de l'Économie et des Finances

1071. la Loi LAB/CFT d'origine donnait mandat à l'AIF d'entretenir des relations avec des organisations internationales fondées à définir des politiques et des normes en matière de prévention et de lutte contre le BL et le FT (article 33.5(1)). La Loi LAB/CFT révisée n'exclut pas cette disposition, même si elle conférerait au Secrétariat d'État l'autorité pour entretenir des relations avec et participer aux travaux des diverses institutions et organisations internationales compétentes pour la définition de normes et de bonnes pratiques en matière de prévention et de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme » (article 2 *quinquies*.2)

1072. La Loi LAB/CFT d'origine contenait une disposition au titre de laquelle l'AIF échangerait des informations selon des accords de réciprocité et, normalement, sur la base d'un mémorandum d'entente, dans des affaires d'opérations suspectes et coopérerait avec les Autorités d'États étrangers poursuivant les mêmes objectifs de prévention et de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme » (article 41.1). Désormais, en vertu de l'article 41.1, « L'Autorité d'information financière (AIF) échange des informations sur des transactions suspectes en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme avec des Autorités homologues dans d'autres États, en respectant la condition de la réciprocité et sur la base d'un Mémorandum d'entente.» La nouvelle formulation impose l'existence d'un MoU avant tout échange d'information. Or, à l'heure actuelle, aucun MoU n'a été conclu.

1073. L'article 41.2 de la Loi LAB/CFT révisée dispose que « le secret et les limitations au signalement d'informations classifiées qui pourraient être dus à des obligations contractuelles ou législatives, réglementaires ou administratives ne font pas obstacle aux obligations liées à l'échange international d'information ». La loi amendée a confirmé ce point, avec une rédaction légèrement différente, sans changer le fonds.

1074. Les évaluateurs ont entendu des avis divergents concernant la capacité de l'AIF à partager des informations sur des événements antérieurs à la date d'entrée en vigueur de la Loi LAB/CFT, le 1er avril 2011. D'un côté, les évaluateurs ont été prévenus que la loi n'était pas rétroactive ; de l'autre, le 1^{er} avril 2011 n'est pas une date butoir après laquelle il n'est pas possible d'obtenir des

informations financières datant d'avant son entrée en vigueur pour entamer une coopération avec des CRF homologues. Il a été ensuite clairement démontré aux évaluateurs que l'AIF avait, à plusieurs reprises, reçus des détails de transactions et autres informations concernant la période antérieure au 1^{er} avril 2011. De plus, la preuve a été donnée aux évaluateurs que ces informations avaient été diffusées à des contreparties étrangères de l'AIF. Les évaluateurs sont donc parvenus à la conclusion qu'il n'y a pas de limitation à la capacité de l'AIF de recevoir ou de diffuser des informations concernant des transactions antérieures au 1^{er} avril 2011.

1075. Le meilleur moyen de faciliter et autoriser des échanges d'information rapides et fructueux directement entre contreparties pour la coopération policière reste de passer par les canaux d'INTERPOL. L'État de la Cité du Vatican a adhéré à cette organisation en octobre 2008. Un officier est chargé des relations avec INTERPOL. La Gendarmerie ne peut procéder à des enquêtes au nom de contreparties étrangères que sur ordonnance de l'autorité judiciaire.
1076. L'article 2 *octies* § 3 de la Loi révisée de LAB/CFT indique que « avec le *nulla osta* du Secrétariat d'État, la Gendarmerie peut conclure des Mémoires d'entente avec des autorités homologues d'autres États pour prévenir et combattre des activités criminelles, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ». La Loi LAB/CFT ne semble pas faire de l'existence d'un MoU une obligation dans le cas de la Gendarmerie. De plus, pour ce qui est des enquêtes, il est relevé que l'activité de la Gendarmerie dans le cadre d'INTERPOL facilite les contacts avec les autorités d'autres États et l'échange d'informations. Il semble donc incohérent que la Gendarmerie puisse coopérer sans qu'il soit nécessaire d'avoir un MoU, condition impérative en revanche pour l'AIF.
1077. Les autorités du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican considèrent, ce qui est cohérent avec les principes et règles fondamentaux du système de droit interne, que les informations peuvent faire l'objet d'échanges spontanés ou être communiquées sur demandes justifiées, ces dernières devant être examinées de manière adéquate et dans un délai raisonnable.
1078. Il n'existe pas de dispositions formelles ou expresses autorisant l'AIF à procéder à des enquêtes au nom de contreparties étrangères qui pourraient inclure de devoir faire de recherches dans ses propres bases de données (y compris pour ce qui est d'informations liées à des signalements de transactions suspectes) ou dans d'autres bases de données auxquelles elle peut accéder directement ou indirectement, qu'il s'agisse de celles des services répressifs, de bases de données publiques, administratives et commerciales. Cette question pourrait être résolue si le texte des futurs MoU contient les dispositions pertinentes.
1079. La Gendarmerie est le seul organe officiellement autorisé à mener des enquêtes au nom de contreparties étrangères. Il n'y a pas d'autres dispositions dans le droit du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican permettant à d'autres autorités de le faire.
1080. La coopération et l'échange d'information ne sont pas soumis à des limitations ou conditions en-dehors de celles qui sont prévues par la loi uniquement pour garantir le respect des bonnes mœurs, de l'ordre public et le bien-être général ainsi que les droits de l'homme fondamentaux.
1081. Le système légal du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican ne fixe aucune limitation à la coopération des services répressifs en matière fiscale.
1082. Il n'y a ni contraintes, ni limitations, ni conditions posées à la coopération internationale pour protéger le secret bancaire (ou financier) ou à cause du privilège professionnel de possible sujets non financiers désignés. L'article 41 § 2 de la Loi révisée LAB/CFT dispose que « le secret financier et toute restriction éventuelle aux communications n'empêchent pas l'échange international de renseignements ».
1083. Le personnel des autorités compétentes est soumis à la discipline de la Réglementation générale de 1999 de la Curie romaine, dont l'article 36 prévoit que « tous sont tenus de respecter rigoureusement la règle des informations classifiées. En conséquence, ils ne peuvent donner à qui n'est pas fondé à en connaître des informations concernant des accords ou des informations dont ils ont eu connaissance du fait de leur travail. »

1084. De plus, pour ce qui est de la prévention et de la lutte contre le blanchiment des produits d'activités criminelles et le financement du terrorisme, la Loi révisée LAB/CFT prévoit des règles visant à garantir l'utilisation correcte des informations et la protection du droit à la vie privée des personnes physiques et morales concernées. À son article 40, elle dispose que « toute information détenue par les autorités compétentes est soumise au secret officiel, sans préjudice des activités des Autorités judiciaires en cas de procédures pénales ... toutes données, informations et documents détenus par les autorités compétentes sont préservés par le biais de système garantissant leur sécurité et leur intégrité. »

1085. En outre, l'article 37 § 3 de la Loi révisée LAB/CFT précise que « Le Promoteur de la Justice, l'Autorité de renseignements financiers et la Gendarmerie concluent des Mémoires d'entente (MoU) pour faire en sorte que leurs échanges d'information soient sécurisés et que l'identité de la personne qui effectue les signalements soit soumise à la confidentialité la plus stricte. »

Coopération en matière de supervision

1086. Il n'y a pas de dispositions permettant de transmettre ou d'échanger des informations avec des superviseurs à l'étranger. Toutefois, l'impact de cette lacune est limité par le fait qu'aucune des deux institutions financières, l'IOR et l'APSA, ne dispose de succursales à l'étranger. De plus, du fait de l'existence du régime de monopole public, tel que décrit dans la section 5.1. ci-dessous, aucune institution financière n'est établie sur le territoire du Saint-Siège/État de la Cité du Vatican.

Éléments complémentaires

1087. Pour ce qui concerne l'échange d'informations avec des non-contreparties, l'AIF ne peut coopérer sous cette forme, la loi prévoyant directement l'échange d'informations avec des services ayant les mêmes fonctions.

Recommandation spéciale V

1088. Les mêmes problèmes identifiés plus haut en relation avec l'échange d'informations se posent en matière de financement du terrorisme.

Éléments complémentaires

1089. La même approche que celle adoptée pour le blanchiment de capitaux (voir ci-dessus) a été adoptée concernant l'échange d'informations relatives au financement du terrorisme.

Recommandation 32 (Statistiques – autres demandes formulées ou reçues par la CRF, communications spontanées, demandes formulées ou reçues pour des informations prudentielles)

1090. Aucune statistique n'ont été communiquées à l'équipe d'évaluation sur la coopération internationale couverte par la Recommandation 40. Les services répressifs ne tiennent pas de statistiques spécifiques sur cette question.

Éléments complémentaires

1091. Les statistiques communiquées par la Gendarmerie concernant la coopération internationale n'étaient pas liées au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme, elles étaient de nature générale.

Effacité et efficacité

1092. L'AIF est limitée dans sa capacité à échanger des informations à l'existence d'un MoU, or aucun n'a été signé⁸⁶.

6.5.2 Recommandation et commentaires

1093. Il n'y a pas d'information sur la rapidité avec laquelle la CRF pourrait répondre à des demandes. L'AIF devrait conclure rapidement des MoU avec au moins les CRF des pays avec lesquels il y a le plus de probabilités qu'il soit nécessaire d'échanger des informations. L'AIF et la Gendarmerie devraient tenir des statistiques détaillées faisant apparaître en particulier les délais de réponse et la nature de la réponse (réponse partielle, complète ou impossibilité de répondre). Il est également conseillé de collecter des informations statistiques concernant le nombre et les types de communications spontanées faites par l'AIF.

1094. La loi devrait être modifiée pour permettre spécifiquement l'échange d'informations avec les organismes de supervision.

6.5.3 Conformité avec la Recommandation 40 and RSV

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation
R.40	PC	<ul style="list-style-type: none">• L'AIF n'a pas l'autorité explicite pour partager des informations prudentielles• L'AIF est limitée dans sa capacité à échanger des informations par l'existence préalable d'un MoU, or aucun MoU n'a été signé (problème d'efficacité).
RS.V	PC	<ul style="list-style-type: none">• Le même problème que celui identifié au regard de la R.40 concernant l'échange d'informations s'applique en matière de financement du terrorisme.

⁸⁶ Les autorités ont par la suite signalé qu'elles avaient conclu un MoU avec une CRF. De plus, elles ont contacté onze autres CRF, et reçu un accord officiel de deux d'entre elles.

7 AUTRES QUESTIONS

7.1 Ressources et Statistiques

Recommandations 30 et 32

1095. Le texte de la description, de l'analyse et des recommandations d'amélioration concernant les Recommandations 30 et 32 figure dans toutes les sections pertinentes du présent rapport, à savoir la Section 2, certaines parties des Sections 3 et 4 et la Section 6. Une seule notation a été donnée pour chacune de ces Recommandations, même si elles sont traitées dans plusieurs Sections. La Section 7.1 du présent rapport contient uniquement le tableau de synthèse des notations et des raisons justifiant ces dernières.

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation
R.30	PC	<ul style="list-style-type: none">• Manque de formation et d'expérience en investigation financière pour la Gendarmerie.• La structure de l'AIF ne reflète pas la distinction entre ses rôles en tant que superviseur d'une part et CRF d'autre part. Le personnel n'est pas non plus réparti en fonction de ces deux rôles différents.• Aucune formation spécifique n'a été dispensée pour les missions prudentielles.• Le statut de l'AIF n'est pas clair tant qu'il fait référence à l'ancienne loi. Même s'il confère au Conseil de direction la mission de définir la stratégie, conformément à la nouvelle loi, il n'a qu'une indépendance opérationnelle.
R.32	LC	<ul style="list-style-type: none">• Pas de statistiques concernant l'application et l'efficacité des mesures prudentielles prises.

7.2 Autres mesures ou questions pertinentes au titre de la LAB/CFT

IV. TABLEAUX

Tableau 1 : Notations de conformité avec les recommandations du GAFI

Tableau 2 : Plan d'action recommandé pour consolider le système de LAB/CFT

8 Tableau 1. Notations de conformité avec les recommandations du GAFI

Quarante recommandations	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation ⁸⁷
Systèmes législatifs		
1. Infraction de blanchiment de capitaux	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Problèmes d'efficacité.
2. Élément intentionnel de l'infraction de blanchiment de capitaux et responsabilité des personnes morales	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Les évaluateurs doutent de l'efficacité des dispositions relatives à la responsabilité des personnes morales.
3. Confiscation et mesures provisoires	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de véritable autorité pour prendre des mesures visant à empêcher ou annuler des actions (c.3.6.) • Problèmes d'efficacité.
Mesures préventives		
4. Lois sur le secret conformes aux recommandations	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Même si dans la pratique, des informations protégées par le secret financier sont communiquées à des institutions financières étrangères lorsque cela est nécessaire pour mettre les recommandations du GAFI en œuvre, il n'existe pas d'exemption expresse de l'obligation de respecter le secret financier dans le contexte de tels échanges, ce qui pourrait donner lieu à des contestations devant les tribunaux. • Compte tenu du fait que l'ARF n'est pas explicitement habilitée à échanger des informations avec des autorités de surveillance étrangères, il n'est pas exclu que le secret officiel pourrait faire obstacle à ce type d'échange.
5. Devoir de vigilance envers la clientèle	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Les institutions ne sont pas tenues de vérifier, si nécessaire, que les transactions sont cohérentes avec la connaissance qu'elles ont du client.

⁸⁷ Ces raisons ne doivent être énoncées que lorsque la notation est d'un niveau inférieur à « Conforme ».

	<ul style="list-style-type: none"> • Compte tenu du fait qu'une analyse formelle des risques n'a pas été réalisée, il est impossible de déterminer si les risques potentiels sont dûment pris en compte par l'actuelle approche fondée sur les risques. • Plutôt que de prescrire des mesures de vigilance simplifiées, la Loi de LAB/CFT prévoit des exemptions globales des obligations de DVC. • La Loi de LAB/CFT autorise des mesures de DVC simplifiées même dans le cas de scénarios à haut risque. • Lorsque les entités soumises au devoir de vigilance sont autorisées à appliquer des mesures de vigilance simplifiées ou réduites vis-à-vis des clients résidant dans un autre pays, cette autorisation n'est pas toujours limitée aux pays dont le StS/ECV a l'assurance qu'ils respectent les Recommandations du GAFI et qu'ils les mettent effectivement en œuvre. • L'Instruction de l'ARF autorise les entités à vérifier l'identité du client et du bénéficiaire effectif après le début de la relation d'affaires sans que toutes les conditions visées au critère 5.14 aient à être remplies. • La définition de « transactions liées » n'est pas conforme à la norme, qui ne définit pas de limite de temps entre deux transactions. <p><u>Efficacité</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Les obligations ci-après ont été introduites ou précisées il y a trop peu de temps pour pouvoir être considérées pleinement efficaces⁸⁸ : <ul style="list-style-type: none"> • obligation de prendre des mesures de DVC lors de la réalisation de transactions occasionnelles sous forme de virements électroniques, dans les circonstances visées à la note interprétative de la RS VII ; • obligation de vérifier que toute personne prétendant agir au nom du client est autorisée à le faire et établir et vérifier l'identité de cette personne ; • obligation de vérifier le statut juridique de la personne morale ou de la structure juridique, comme exigé par la norme ; • précisions sur l'obligation de vérifier l'identité
--	--

⁸⁸ Il convient toutefois de prendre en compte le fait que certaines de ces obligations ont été intégrées plus tôt aux procédures internes de l'IOR.

		<p>du bénéficiaire effectif comme exigé par la norme ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • obligation de comprendre la propriété et la structure de contrôle du client ; • obligation de surveiller les transactions effectuées ; • obligation d'appliquer, en temps utile, des mesures de vigilance à l'égard des clients existants en fonction du risque qu'ils présentent et de son niveau ; • obligation d'examiner la nécessité d'établir une DOS dans les situations où une relation n'a pas été nouée au motif d'une incapacité à exercer le devoir de vigilance. <p>• Autres problèmes d'efficacité en rapport avec d'autres critères (voir insuffisances identifiées dans la section « Mise en œuvre effective et efficacité »).</p>
6. Personnes politiquement exposées	PC	<ul style="list-style-type: none"> • L'obligation de disposer de systèmes de gestion des risques adéquats afin de déterminer si un client est une personne politiquement exposée ne s'applique pas au bénéficiaire effectif. • Il existe une obligation d'établir l'origine des fonds des clients et bénéficiaires effectifs identifiés comme des PPE, mais pas d'obligation expresse d'identifier l'origine de leur patrimoine. <p><u>Efficacité</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Les obligations ci-après ont été introduites ou précisées il y a trop peu de temps pour pouvoir être considérées pleinement efficaces : <ul style="list-style-type: none"> • obligation de soumettre les PPE à des dispositions particulières, quel que soit leur lieu de résidence ; • obligation d'obtenir l'autorisation de la direction lorsqu'un client a été accepté et que lui ou son bénéficiaire effectif s'avère être ou devient par la suite une PPE ; • obligation de déterminer systématiquement si la personne est une PPE, que la situation soit ou non une « situation à risque ».
7. Relations de correspondant bancaire	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'obligation expresse de vérifier si le correspondant a été soumis à des mesures réglementaires ou à une enquête de BC/FT ni d'évaluer les contrôles qu'il met en œuvre en matière de LAB/CFT pour déterminer s'ils sont adaptés et efficaces.

8. Nouvelles technologies et transactions n'impliquant pas la présence des parties	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Exemptions injustifiées des obligations de DVC, en particulier en matière de vigilance constante (du fait de l'article 31 §3 de la Loi de LAB/CFT révisée). <p><u>Efficacité</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Les obligations ci-après ont été introduites ou précisées il y a trop peu de temps pour pouvoir être considérées pleinement efficaces : <ul style="list-style-type: none"> • obligation de se doter de politiques ou de prendre les mesures nécessaires pour prévenir une utilisation abusive des technologies nouvelles dans des dispositifs de BC ou de FT, • les mesures à appliquer pour gérer les risques liés à des relations n'impliquant pas la présence physique des parties n'étaient pas pleinement adaptées.
9. Tiers et apporteurs d'affaires	N/A	
10. Conservation des documents	LC	<p><u>Efficacité</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • L'obligation de conserver la correspondance commerciale a été introduite trop récemment pour être considérée comme pleinement efficace. • Le défaut d'inspections sur site (en particulier sous forme de contrôles par sondage) visant à vérifier la bonne mise en œuvre des obligations de conservation des documents est préoccupant. En outre, l'APSA ne dispose pas de procédures internes définissant les obligations en matière de conservation des documents.
11. Opérations inhabituelles	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'obligation d'examiner autant que possible le contexte et l'objet des transactions complexes, d'un montant anormalement élevé ou de type inhabituel qui n'ont pas d'objet économique ou licite apparent, ni de consigner les conclusions de cet examen par écrit. • Pas d'obligation expresse de garder ces conclusions à la disposition des autorités compétentes et des auditeurs pendant au moins cinq ans. <p><u>Efficacité</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • A l'époque où les évaluateurs de MONEYVAL ont effectué leurs visites sur place, l'obligation de prêter une attention particulière à toutes les transactions complexes, d'un montant inhabituellement élevé ainsi qu'à tous les types inhabituels de transactions n'ayant pas d'objet économique ou licite apparent n'avait pas été pleinement mise en œuvre.

12. EPNFD – R.5, 6, 8 à 11	PC	<ul style="list-style-type: none"> • L'obligation de prendre des mesures de vigilance à l'établissement d'une relation d'affaires imposée aux notaires, avocats, conseillers fiscaux et comptables externes ainsi qu'aux prestataires de services aux sociétés et trusts n'est pas suffisamment large. • Les prestataires de services aux sociétés et trusts ne sont pas soumis à des obligations de vigilance ni de conservation des documents lorsqu'ils interviennent dans le cadre de la création, l'exploitation ou la gestion de personnes morales ou structures juridiques ainsi que dans l'achat ou la vente d'entreprises. • Les lacunes identifiées au sujet des Recommandations 5, 6, 8, 10 et 11 valent également pour les EPNFD. <p><u>Efficacité</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Défaut d'application effective des obligations de vigilance et de conservation des documents par les comptables fournissant des services entrant dans le champ d'application de la Loi de LAB/CFT.
13. Déclaration d'opérations suspectes	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Les tentatives d'opérations ne sont pas explicitement couvertes par l'obligation de déclaration. • L'obligation de déclaration s'applique aux « transactions » plutôt qu'aux « fonds ». • Pas d'obligation de déclaration s'appliquant aux fonds soupçonnés d'être liés, associés ou destinés à être utilisés à des fins de terrorisme, d'actes terroristes ou par des organisations terroristes. • Les défaillances relevées au niveau de l'infraction de financement du terrorisme limitent formellement l'obligation de déclaration en ce qui concerne les personnes qui financent le terrorisme. • Problèmes d'efficacité.
14. Protection et interdiction d'avertir le client	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Il n'existe pas de dispositions fixant des limites à la possibilité de révéler qu'une opération suspecte a été identifiée et qu'une DOS est en cours d'élaboration/de transmission.
15. Contrôles internes, conformité et audit	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Le droit de l'ARF de diffuser des consignes est limité. • Ni la loi ni d'autres consignes particulières ne disposent que le responsable du contrôle de la LAB/CFT doit avoir accès en temps voulu aux données d'identification des clients et à d'autres

		<p>renseignements relevant des mesures de vigilance, aux pièces relatives aux transactions et aux autres informations pertinentes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'IOR est doté de procédures internes, mais leur efficacité n'a pu être que partiellement évaluée (problème d'efficacité). • Dans l'ensemble, les obligations ont été introduites ou précisées il y a trop peu de temps pour pouvoir être considérées pleinement efficaces.
16. EPNFD – R.13 à 15 et 21	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Les défaillances relevées en matière de déclaration, telles que décrites dans la section relative à la R. 13, valent également pour cette Recommandation. • Même si au moment de l'évaluation, les autorités de l'ECV considéraient qu'aucune des EPNFD opérant dans leur État n'entraîne dans le champ d'application de la Loi de LAB, dans la pratique, la mise en œuvre effective de l'obligation de déclaration à l'ARF risque d'être très faible. • Les défaillances décrites au sujet de la Recommandation 15 concernant les institutions financières valent également pour les EPNFD. • Les défaillances décrites au sujet de la Recommandation 21 en ce qui concerne l'obligation d'accorder une attention particulière aux relations d'affaires et aux transactions avec des personnes ressortissantes ou résidentes de pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les recommandations du GAFI valent également pour les EPNFD.
17. Sanctions	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Les conditions relatives à l'application de sanctions, pénales, civiles ou administratives, efficaces, proportionnées et dissuasives ne sont pas remplies. En particulier, aucune sanction ne peut être prise à l'encontre de l'APSA car cette dernière est considérée comme une autorité publique. • Il n'existe pas de sanctions particulières pour les directeurs et les membres de direction. • Pas de possibilité de retirer, restreindre ou suspendre l'autorisation d'exercer d'une institution financière. • L'ARF n'a réalisé aucune inspection et aucune sanction disciplinaire ou administrative n'a été appliquée dans la pratique. • Aucune sanction particulière n'a été prise à l'encontre d'une EPNFD.

		<ul style="list-style-type: none"> • Dans l'ensemble, les obligations ont été introduites ou précisées il y a trop peu de temps pour pouvoir être considérées pleinement efficaces.
18. Banques fictives	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Les institutions financières ne sont pas expressément tenues de vérifier que les institutions financières qui font partie de leur clientèle à l'étranger n'autorisent pas des banques fictives à utiliser leurs comptes.
19. Autres formes de déclaration	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Le StS/ECV n'a pas étudié la faisabilité ni l'utilité de mettre en œuvre un système par lequel les entités soumises au devoir de vigilance déclareraient toutes les transactions en espèces supérieures à un certain montant à une agence centrale nationale disposant d'une base de données informatisée.
20. Autres EPNFD et techniques de transactions sûres	C	
21. Attention particulière pour les pays à haut risque	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'obligation d'accorder une attention particulière aux relations d'affaires et aux transactions avec des personnes ressortissantes ou résidentes de pays qui n'appliquent pas ou pas suffisamment les recommandations du GAFI. • Pas d'obligation d'examiner autant que possible le contexte et l'objet des transactions n'ayant pas d'objet économique ou licite apparent ni de conserver les conclusions écrites correspondantes. • Absence de mesures efficaces visant à informer les entités soumises au devoir de vigilance des préoccupations suscitées par les défaillances des dispositifs de LAB/CFT d'autres pays. • Les autorités ne sont pas habilitées à appliquer des contre-mesures appropriées lorsqu'un pays continue à ne pas appliquer ou à appliquer insuffisamment les recommandations du GAFI.
22. Succursales et filiales étrangères	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'obligation de vérifier tout particulièrement que les succursales et filiales installées dans des pays n'appliquant pas ou pas suffisamment les recommandations du GAFI mettent en œuvre des mesures de LAB/CFT conformes aux dispositions en vigueur dans leur pays d'origine et observent les recommandations du GAFI.
23. Réglementation, surveillance et contrôle	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Le rôle, les responsabilités, l'autorité et l'indépendance de l'ARF en qualité d'autorité de surveillance sont mal définis. • Les directeurs et membres de direction de l'IOR et

		<p>de l'APSA ne sont pas spécifiquement évalués suivant des critères « d'aptitude et d'honorabilité » par l'ARF.</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'IOR et l'APSA en tant que tels sont « agréés » respectivement en vertu du Chirographe et du Pastor Bonus mais pas par l'ARF. • Le programme de LAB/CFT des institutions financières n'a pas été contrôlé ; il n'existe pas de manuel standard ; aucun cycle de visites n'a été établi ni planifié et aucun retour d'information n'a été fourni à IOR.
24. EPNFD - Réglementation, surveillance et contrôle	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Les lacunes concernant les compétences dont jouit l'ARF pour appliquer des sanctions, décrites au sujet de la Recommandation 17, valent également pour cette recommandation. • Les lacunes concernant les compétences dont jouit l'ARF pour réaliser des inspections et les droits précis en découlant, décrites au sujet des Recommandations 29 et 23, valent également pour cette recommandation. • Le secteur des EPNFD n'a pas été soumis à une surveillance ni à une vigilance constante.
25. Lignes directrices et retour d'information	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Les règlements et instructions n'ont pas encore été mis à jour afin de tenir compte des modifications apportées à la Loi de LAB/CFT. • Les explications complémentaires demandées au sujet des lignes directrices diffusées et du retour d'information à propos des procédures internes transmises à l'ARF n'ont pas été communiquées. • Aucune consigne particulière n'a été fournie pour les EPNFD agissant pour des entités du StS/ECV. • Problèmes d'efficacité liés au fait que les consignes sont plus difficiles à comprendre dans certains cas du fait d'importantes modifications apportées à plusieurs articles. • Dans l'ensemble, les obligations ont été introduites ou précisées il y a trop peu de temps pour pouvoir être considérées pleinement efficaces.
Mesures institutionnelles et autres mesures		
26. La CRF	LC	<ul style="list-style-type: none"> • La capacité de la CRF à demander des informations supplémentaires ne s'applique pas à l'ensemble des entités soumises à l'obligation de déclaration.

		<ul style="list-style-type: none"> • Remarques concernant l'efficacité : <ul style="list-style-type: none"> • pas d'accès aux informations détenues par les fondations du StS ; • la Loi de LAB/CFT a été récemment adoptée, ce qui a rendu une évaluation de sa mise en œuvre effective impossible.
27. Services répressifs	LC	<ul style="list-style-type: none"> • L'efficacité n'est pas démontrée. • Manque d'expérience et de formation aux enquêtes financières (problème d'efficacité).
28. Pouvoirs des autorités compétentes	C	
29. Autorités de surveillance	NC	<ul style="list-style-type: none"> • La définition des inspections est limitée à certains types d'activités. • L'ancienne comme la nouvelle loi n'établissent pas clairement dans quelle mesure les inspections comportent un examen des politiques, procédures, livres et pièces ni qu'elles devraient inclure des vérifications par sondage. • L'ARF n'est pas spécifiquement habilitée à avoir un accès direct aux informations financières, administratives, d'enquêtes et judiciaires dont elle a besoin pour remplir ses missions dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. • Il n'est pas clairement établi si les compétences légales des autorités de surveillance incluent le droit de pénétrer dans les locaux des institutions placées sous leur surveillance, le droit d'exiger la présentation des livres de comptes ou d'autres informations et le droit de faire et d'emporter des copies de documents, avec la possibilité de prendre des sanctions à l'encontre d'une institution si ses responsables refusent d'obtempérer. • La compétence à imposer des sanctions est régie en termes généraux à l'article 42, sans expliciter le lien requis. Les autorités de surveillance ne sont pas explicitement habilitées à prendre des sanctions à l'encontre des directeurs et des membres de direction. • Conflit d'intérêts en matière de surveillance découlant du fait qu'un des membres de la Commission des cardinaux est président de l'ARF. • L'ARF n'a pas réalisé d'inspections. • Dans l'ensemble, les obligations ont été introduites

		<p>ou précisées il y a trop peu de temps pour pouvoir être considérées pleinement efficaces.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dans l'ensemble, compte tenu du fait qu'aucune inspection n'a été effectuée et que le Règlement n'est pas disponible, il est malaisé de déterminer ce que « l'autonomie opérationnelle » recouvre ni si les compétences de l'ARF en tant qu'autorité de surveillance sont adaptées (problème d'efficacité).
30. Ressources, intégrité et formation	PC	<ul style="list-style-type: none"> • La gendarmerie manque d'expérience et n'a pas été suffisamment formée aux enquêtes financières. • La structure de l'ARF n'illustre pas la subdivision entre l'ARF en tant qu'autorité de surveillance et l'ARF en tant que CRF. De même, les effectifs ne sont pas clairement répartis entre ces deux missions différentes. • Le personnel n'a pas été spécifiquement formé aux missions de surveillance. • Le statut de l'ARF n'est pas clair dans la mesure où il fait toujours référence à l'ancienne loi. Même s'il confie au conseil d'administration la tâche de définir la stratégie, aux termes de la nouvelle loi, ce dernier ne jouit que d'une autonomie opérationnelle.
31. Coopération au niveau national	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Il n'existe pas de mécanismes officiels de coopération et de coordination ; aucun protocole d'accord n'a été signé. • L'efficacité des nouvelles modifications apportées à la loi en matière de mécanismes de coordination doit encore être démontrée.
32. Statistiques	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de statistiques sur l'application et l'efficacité des mesures de surveillance prises.
33. Personnes morales – bénéficiaires effectifs	N/A	
34. Structures juridiques – bénéficiaires effectifs	N/A	
Coopération internationale		
35. Conventions	C	
36. Entraide judiciaire	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de mécanismes permettant de déterminer, dans l'intérêt de la justice, le lieu de saisine le plus approprié pour les poursuites de personnes mises en cause dans des affaires faisant l'objet de poursuites

		dans plusieurs pays.
37. Double incrimination	LC	<ul style="list-style-type: none"> • L'incrimination du financement du terrorisme est insuffisante, ce qui limite les possibilités d'extradition (double incrimination).
38. Entraide judiciaire en matière de confiscation et de gel	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de mesures visant à la mise en œuvre du critère 38.3. • Problèmes d'efficacité.
39. Extradition	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Les défaillances au niveau de l'incrimination du financement du terrorisme et de certaines infractions sous-jacentes risquent de limiter les possibilités d'extradition (double incrimination).
40. Autres formes de coopération	PC	<ul style="list-style-type: none"> • L'ARF n'est pas explicitement autorisée à communiquer des informations relevant de la surveillance. • L'ARF n'est autorisée à échanger des informations que dans le cadre d'un protocole d'accord. Or, aucun protocole n'a été signé (problème d'efficacité).
Neuf Recommandations spéciales		
RS. I Mise en œuvre des instruments de l'ONU	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Défaut de mise en service du nouveau système concernant les résolutions du Conseil de sécurité pendant la période considérée.
RS. II Incrimination du financement du terrorisme	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Certains actes terroristes visés dans les conventions antiterrorisme de l'ONU jointes en annexe de la Convention pour la répression du financement du terrorisme ne sont pas spécifiquement érigés en infractions de financement. • Le financement de terroristes individuels ou d'organisations terroristes à des fins légitimes n'est pas couvert.
RS. III Gel et confiscation des fonds des terroristes	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de listes de personnes visées par la RCSNU 1267 ou 1373 pendant la période d'évaluation. • Les systèmes en place pour communiquer les listes de personnes désignées n'ont pas été testés pendant la période d'évaluation. • Les entités soumises au devoir de vigilance n'ont pas reçu de consignes. • Les procédures de désinscription des listes et les procédures de dispense ne sont pas suffisamment

		<p>détaillées.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pas de procédures portées à la connaissance du public pour le dégel, dans les meilleurs délais, de fonds ou d'autres avoirs de personnes ou d'entités soumises par erreur à une mesure de gel. • Pas de procédures pour autoriser l'accès à des fonds gelés au titre de la RCSNU 1267 qui sont nécessaires pour couvrir des dépenses de base. • la Loi de LAB/CFT a été récemment adoptée, ce qui a rendu une évaluation de sa mise en œuvre effective impossible.
RS. IV Déclarations d'opérations suspectes	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Les tentatives d'opérations ne sont pas explicitement couvertes par l'obligation de déclaration. • Pas d'obligation de déclaration s'appliquant aux fonds soupçonnés d'être liés, associés ou destinés à être utilisés à des fins de terrorisme, d'actes terroristes ou par des organisations terroristes. • Les défaillances relevées au niveau de l'infraction de financement du terrorisme limitent formellement l'obligation de déclaration en ce qui concerne les personnes qui financent le terrorisme. • Problèmes d'efficacité.
RS.V Coopération au niveau international	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de mesures visant à la mise en œuvre du critère 38.3. • Défaillances au niveau de l'incrimination du financement du terrorisme. • Les problèmes mentionnés dans la section relative à la R. 40 concernant l'échange d'informations valent également pour le financement du terrorisme. • Problèmes d'efficacité.
RS.VI Obligations de LAB applicables aux services de transmission de fonds ou de valeurs	N/A	
RS.VII Règles relatives aux virements électroniques	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Le Règlement n'impose pas explicitement de ne pas traiter en lots des opérations inhabituelles dans les situations où cela est susceptible d'aggraver le risque de blanchiment de capitaux. • Pas de procédures efficaces, basées sur le risque, exigées de la part de l'institution financière du bénéficiaire pour identifier et traiter les virements électroniques n'étant pas accompagnés de

		<p>renseignements complets sur le donneur d'ordre.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le Règlement présente des lacunes en ce qui concerne la vérification de l'identité et donne une interprétation trop large du concept de « virement national ». • A l'époque des missions sur place de l'équipe MONEYVAL, l'APSA ne disposait pas de procédures internes écrites. • L'ARF n'a pas encore inspecté l'IOR ni l'APSA dans le cadre de sa mission de surveillance. Il ne semble donc pas que des mesures efficaces de contrôle du respect des dispositions soient en place. • Dans l'ensemble, les obligations ont été introduites il y a trop peu de temps pour être considérées pleinement efficaces. Qui plus est, les évaluateurs n'ont pas pu déterminer si elles sont mises en œuvre dans la pratique.
RS.VIII Organismes à but non lucratif	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'examen complet de la pertinence des lois applicables afin d'identifier les risques et de prévenir l'utilisation abusive des ONL à des fins de financement du terrorisme. • Sensibilisation trop peu systématique du secteur des ONL. • Le secteur des ONL dans son ensemble n'est pas soumis à des d'activités de contrôle approfondies ni à des inspections. • Les ONL ne sont pas expressément légalement tenus de conserver des archives de leurs activités commerciales pendant au moins cinq ans. • Il n'existe pas de mécanisme officiel régissant la coopération au niveau national et l'échange d'informations entre les services nationaux conduisant des enquêtes sur les affaires de BC/FT mettant en cause des ONL. • Aucun mécanisme officiel n'est en place pour répondre aux demandes d'autorités étrangères concernant des ONL.
RS.IX Déclaration et communication transfrontière	PC	<ul style="list-style-type: none"> • L'obligation de déclaration ne s'applique pas à l'expédition d'espèces par fret en conteneur. • Doutes quant à la faculté de la gendarmerie de retenir des espèces lorsqu'il y a des soupçons de BC/FT dans la mesure où toutes les déclarations ont été faites à des institutions financières. • La faculté de l'ARF de communiquer des informations à des homologues sur des transports

		<p>transfrontaliers est limitée.</p> <ul style="list-style-type: none">• La règle du paiement volontaire réduit considérablement le niveau des sanctions et est susceptible de nuire à leur effet dissuasif.• Il n'a pas été démontré que les autorités compétentes sont suffisamment formées pour pouvoir remplir efficacement leurs fonctions (problème d'efficacité).
--	--	---

9 Tableau 2 : Plan d'action recommandé pour consolider le système de LAB/CFT

Système de LAB/CFT	Action recommandée (par ordre de priorité)
1. Généralités	Pas de texte exigé
2. Système législatif et mesures institutionnelles associées	
2.1 Incrimination du blanchiment de capitaux (R.1 et 2)	<p>R.1</p> <ul style="list-style-type: none"> Préciser davantage le lien entre l'infraction de blanchiment de capitaux (arts. 1 (4) & (5) de la Loi de LAB/CFT révisée) et la traditionnelle infraction de recel (art. 421 du Code pénal). <p>R.2</p> <ul style="list-style-type: none"> L'art. 42 <i>bis</i> de la Loi de LAB/CFT révisée, aux termes duquel la responsabilité administrative des personnes morales ne peut être engagée qu'après condamnation préalable d'une personne physique, devrait être reconsidéré au vu des problèmes soulevés par les évaluateurs et de son fonctionnement dans la pratique.
2.2 Incrimination du financement du terrorisme (RS.II)	<ul style="list-style-type: none"> Les actes de terrorisme visés en annexe de la Convention de l'ONU pour la répression du financement du terrorisme devraient être intégrés au Code pénal. Le Code pénal devrait être modifié de sorte à ériger en infraction le financement d'organisations terroristes ou de terroristes individuels à des fins légitimes. L'art. 42 <i>bis</i> de la Loi de LAB/CFT révisée, aux termes duquel la responsabilité administrative des personnes morales ne peut être engagée qu'après condamnation préalable d'une personne physique, devrait être reconsidéré au vu des problèmes soulevés par les évaluateurs et de son fonctionnement dans la pratique.
2.3 Confiscation, gel et saisie des produits du crime (R.3)	<ul style="list-style-type: none"> Un dispositif global, moderne et détaillé, devrait être introduit pour traiter les différents points posant problème décrits dans le présent rapport. Le Code de procédure pénale devrait être modifié rapidement de sorte à établir l'autorité nécessaire pour prendre des mesures visant à empêcher ou annuler des actions, contractuelles ou autres, dont les personnes impliquées savaient ou auraient dû savoir qu'elles porteraient préjudice à la capacité des autorités de recouvrer des biens soumis à confiscation.

<p>2.4 Gel des fonds utilisés à des fins de financement du terrorisme (RS.III)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Il est urgent que le cadre législatif entre pleinement en vigueur et soit mis en application dans la pratique. • L'art. 24 de la Loi de LAB/CFT doit être précisé de sorte à indiquer clairement qu'il vise la mise en œuvre des « listes de personnes désignées » établies par l'UE et d'autres institutions internationales ainsi que par des États tiers. • Si l'on considère que telle est la vocation de l'art. 24, des procédures distinctes devraient être mises en place pour couvrir ce qu'il est convenu d'appeler les « ressortissants ou résidents » de l'UE (qui, en tant que tels, ne figurent pas sur les listes établies par l'UE). • Des consignes relatives au gel des fonds destinés au financement du terrorisme devraient être rédigées et diffusées aux entités soumises au devoir de vigilance. • Des mesures doivent être prises pour créer un système, complet et efficace, permettant de gérer les demandes de retrait des listes, les exemptions et autres questions similaires. Il convient en particulier de définir des procédures pour autoriser l'accès à des fonds nécessaires pour couvrir des dépenses de base ou des dépenses extraordinaires, comme prévu par la Résolution du Conseil de sécurité 1452 (2002).
<p>2.5 La cellule de renseignement financier et ses fonctions (R.26)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Le pouvoir de l'ARF en matière de demande de renseignements doit être expressément étendu aux informations détenues par l'ensemble des entités soumises au devoir de déclaration. • Préciser à quelles autres sources l'ARF a accès et y inclure explicitement les fondations établies au sein et/ou dépendant du StS. • Les situations relevant de la compétence et justifiant l'intervention de l'ARF, autres que la réception de DOS, doivent être spécifiées. • Renforcer l'autonomie de l'ARF en l'autorisant à nouveau à conclure des accords de coopération mutuels avec ses homologues. • Sur le plan de l'efficacité, il convient de renforcer les pouvoirs de l'ARF en matière de gel afin d'y inclure les comptes et de réexaminer l'obligation de passer immédiatement le relais au Promoteur de la justice.
<p>2.6 Services répressifs, ministère public et autres autorités compétentes (R.27 et 28)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Intensifier la formation des services répressifs aux outils d'enquête dans le domaine de la LAB/CFT, aux techniques informatiques et aux enquêtes financières. • Le corps judiciaire doit avoir accès à ces formations pour développer ses connaissances et sa capacité à gérer les difficultés juridiques inhérentes à la poursuite des actes de

	<p>BC/FT.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les services répressifs doivent renforcer leurs échanges et leur coordination avec l'ARF pour acquérir les compétences nécessaires en matière d'enquête. • Le StS/ECV doit développer sa propre expérience et sa propre jurisprudence en ce qui concerne la poursuite des infractions autonomes de blanchiment, plutôt que de transmettre les dossiers aux autorités d'enquête italiennes. • Les autorités doivent envisager de mettre une commission conjointe en place pour évaluer l'efficacité du système de LAB/CFT.
2.7 Déclaration/communication des transactions transfrontalières (RS. IX)	<ul style="list-style-type: none"> • Faire l'inventaire des sanctions prises et déterminer si les dispositions relatives à l'accord à l'amiable nuisent à leur efficacité. • Le cas échéant, les sanctions légales doivent être ajustées de sorte à être proportionnées. • Les autorités doivent envisager d'introduire dans l'article 39 de la Loi de LAB/CFT révisée des dispositions plus claires autorisant les services répressifs à intervenir en cas de soupçons d'actes de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. • Réexaminer les dispositions juridiques afin de faciliter et d'optimiser l'action de la gendarmerie lorsqu'elle doit bloquer des espèces suspectes.
3. Mesures préventives – Institutions financières	
3.1 Risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme	<ul style="list-style-type: none"> • Les autorités du StS/ECV devraient réaliser une analyse formelle et complète des risques et vérifier en particulier si les conditions justifiant des mesures de vigilance simplifiées ou renforcées sont adaptées à l'environnement / aux spécificités locales.
3.2 Mesures de vigilance vis-à-vis de la clientèle, y compris les mesures renforcées ou réduites (R.5 à R.8)	<p>R.5</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Loi de LAB/CFT doit être modifiée de sorte à imposer spécifiquement aux institutions financières de vérifier, s'il y a lieu, que les transactions sont cohérentes avec l'origine des fonds portée à leur connaissance. • Envisager sérieusement d'introduire une disposition légale décrivant les types de personnes physiques et morales susceptibles d'avoir des comptes auprès de l'IOR ou de l'APSA. • Modifier les exemptions pour les clients, produits et transactions à faible risque, telles qu'adoptées en vertu de la 3^e Directive LAB de l'UE, en précisant que des mesures de vigilance minimales (à savoir, des mesures moins approfondies) devraient être systématiquement

	<p>mises en œuvre.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La loi doit disposer que des mesures de vigilance simplifiées ne sont pas autorisées dans les scénarios à haut risque. • Préciser dans la Loi de LAB/CFT que s'agissant des établissements de crédit ou financiers établis dans des États imposant des obligations de LAB/CFT équivalentes, des mesures de vigilance simplifiées ne sont autorisées que si une surveillance est exercée sur lesdits établissements afin de vérifier qu'ils s'acquittent bien de leurs obligations en la matière. • Les mesures de vigilance simplifiées ne devraient être autorisées que si les entreprises cotées sont soumises à des obligations de publicité réglementaires. • Modifier l'Instruction n° 2 de l'ARF de sorte qu'elle précise qu'il n'est possible de vérifier l'identité du client et du bénéficiaire effectif après l'établissement d'une relation d'affaires que lorsque l'ensemble des conditions visées au critère 5.14 sont remplies. • Supprimer les exemptions du devoir de vigilance visées à l'article 31 §3 de la Loi de LAB/CFT révisée. • Dans les cas où la loi autorise les institutions financières à appliquer des mesures de vigilance simplifiées ou réduites vis-à-vis de leurs clients résidant dans un autre pays, le StS/ECV devrait limiter cette faculté aux pays dont il a l'assurance qu'ils respectent les Recommandations du GAFI et qu'ils les mettent effectivement en œuvre. • Les instructions de l'ARF devraient être modifiées de sorte à exiger que la vérification soit effectuée dès que possible dans les situations où elle a lieu après l'établissement de la relation d'affaires. • La disposition précisant que seules les transactions exécutées dans un délai de sept jours doivent être considérées comme une « série de transactions liées entre elles » devrait être supprimée. • Introduire l'obligation expresse pour les institutions de vérifier, s'il y a lieu, que les transactions sont cohérentes avec l'origine des fonds portée à leur connaissance. <p>R.6</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'obligation de mettre en place des systèmes de gestion des risques adéquats afin de déterminer si un client est une personne politiquement exposée devrait aussi s'appliquer au bénéficiaire effectif. • L'obligation d'identifier l'origine des fonds des clients et bénéficiaires effectifs identifiés comme des PPE devrait aussi imposer expressément d'établir l'origine de leur
--	---

	<p>patrimoine.</p> <p>R.7</p> <ul style="list-style-type: none"> • Introduire dans la Loi de LAB/CFT l'obligation expresse de déterminer si l'institution cliente a déjà fait l'objet d'une enquête ou d'une intervention de l'autorité de surveillance ayant trait au BC/FT et d'évaluer les contrôles de LAB/CFT mis en place par cette institution afin de vérifier qu'ils sont adaptés et efficaces. • La possibilité de déléguer l'accord de la direction pour la mise en place d'une nouvelle relation d'affaires avec un correspondant bancaire devrait être supprimée. <p>R.8</p> <ul style="list-style-type: none"> • Supprimer les exemptions du devoir de vigilance visées à l'article 31 §3 de la Loi de LAB/CFT révisée (en particulier en ce qui concerne l'exercice d'une vigilance constante). <p>R. 5 à R. 8 d'une manière générale</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'ARF devrait sensibiliser les entités aux obligations qui ont été introduites ou explicitées dans la Loi de LAB/CFT après les visites sur place de l'équipe MONEYVAL afin de garantir leur mise en œuvre. • L'ARF devrait mettre des dispositifs appropriés en place pour vérifier et faire en sorte que les entités remplissent les obligations visées dans les Recommandations 5 à 8 (notamment en procédant à des contrôles par sondage).
<p>3.3 Tiers et apporteurs d'affaires (R.9)</p>	
<p>3.4 Secret et confidentialité au sein des institutions financières (R.4)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Introduire une exemption expresse de l'obligation d'observer le secret financier dans le cadre de l'échange d'informations avec des institutions financières étrangères, lorsque tel est requis aux fins de la mise en œuvre des obligations du GAFI. • Préciser les compétences dont jouit l'ARF pour demander des informations, comme préconisé par les recommandations 26 et 29, afin que les entités soumises au devoir de vigilance ne puissent pas refuser de répondre à une demande de renseignements au motif qu'elles sont tenues au secret financier. • Préciser les compétences dont jouit l'ARF pour échanger des informations avec des autorités de surveillance étrangères de sorte que le secret officiel ne puisse pas entraver cet échange. • Envisager d'ajouter l'autorité judiciaire à la liste de toutes les autorités compétentes au Chapitre I <i>bis</i> de la Loi de LAB/CFT révisée afin de dissiper tout doute éventuel.

3.5 Conservation des documents et règles relatives aux virements électroniques (R.10 et RS.VII)

R.10

- L'ARF devrait mettre des dispositifs appropriés en place pour vérifier et faire en sorte que les entités remplissent leurs obligations de conservation des documents (notamment en procédant à des contrôles par sondage).
- Adopter des procédures internes qui décrivent clairement les obligations et responsabilités du personnel de l'APSA en matière de conservation des documents.

RS. VII

- Il conviendrait d'établir une base plus claire, dans la loi plutôt que dans des textes de référence, concernant les obligations à remplir par les prestataires de services de paiement.
- Une disposition devrait être introduite interdisant explicitement le traitement en lots d'opérations inhabituelles lorsque cela est susceptible d'aggraver le risque de blanchiment de capitaux.
- Les institutions financières du bénéficiaire devraient être tenues d'adopter des procédures efficaces, fondées sur une évaluation des risques, permettant d'identifier et de traiter les virements n'étant pas accompagnés de renseignements complets sur le donneur d'ordre.
- L'ARF devrait exercer son pouvoir de sanction lorsque des infractions aux règlements sont découvertes.
- L'obligation visée à l'article 5 du règlement 4, qui impose aux prestataire de services de paiement du donneur d'ordre de « vérifier que les données sont complètes » avant de virer les fonds devrait être élargie et exiger des institutions financières qu'elles contrôlent aussi « l'identité » du donneur d'ordre.
- Il conviendrait de modifier l'article 6 du règlement 4 afin de limiter aux transactions internes au StS/ECV l'exemption en vertu de laquelle les virements nationaux peuvent n'être accompagnés que du numéro de compte du donneur d'ordre ou d'un identifiant unique.
- Il conviendrait d'exiger pour l'ensemble des opérations que des informations complètes sur le donneur d'ordre soient jointes au message ou au formulaire de paiement accompagnant le virement.
- L'article 1^{er} devrait être supprimé et l'article ne devrait s'appliquer que dans les situations où du fait de limitations d'ordre technique, les informations complètes sur le donneur d'ordre accompagnant un virement transfrontalier ne peuvent pas être transmises avec un virement national consécutif.

<p>3.6 Contrôle des transactions et des relations d'affaires (R.11 et R.21)</p>	<p>R.11</p> <ul style="list-style-type: none"> • Introduire une disposition dans une loi, un règlement ou un « autre moyen contraignant » suppose d'examiner, autant que possible, le contexte et l'objet des transactions complexes, d'un montant anormalement élevé ou de type inhabituel qui n'ont pas d'objet économique ou licite apparent et de consigner les conclusions de cet examen par écrit. • Introduire une disposition dans une loi, un règlement ou un « autre moyen contraignant » suppose en outre de garder ces conclusions à la disposition des autorités compétentes et des auditeurs pendant au moins cinq ans. <p>R.21</p> <ul style="list-style-type: none"> • Introduire l'obligation d'accorder une attention particulière aux relations d'affaires et aux transactions avec des personnes ressortissantes ou résidentes de pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les recommandations du GAFI. • Introduire l'obligation d'examiner, dans la mesure du possible, le contexte et l'objet des transactions n'ayant pas d'objet économique ou licite apparent et de conserver les conclusions écrites de cet examen. • Mettre en place des mesures efficaces pour que les entités soumises au devoir de vigilance soient informées des préoccupations suscitées par les défaillances des dispositifs de LAB/CFT d'autres pays. • Introduire l'autorisation claire d'appliquer des contre-mesures appropriées lorsqu'un pays continue à ne pas appliquer ou à appliquer insuffisamment les recommandations du GAFI.
<p>3.7 Déclarations d'opérations suspectes et autres déclarations (Recommandations 13, 14, 19, 25 et RS IV)</p>	<p>R.13 & RS.IV</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modifier la Loi de LAB/CFT de sorte à étendre le champ de l'obligation de déclaration au-delà du financement du terrorisme au sens strict du terme et de le mettre en conformité avec les normes. • Modifier l'obligation de déclaration de sorte à exiger la transmission d'une déclaration à l'ARF lorsqu'il existe des soupçons ou des raisons suffisantes de soupçonner que des « fonds » (plutôt que des « transactions ») sont les produits d'une activité criminelle. • Élargir en bonne et due forme l'obligation de déclaration afin qu'elle ne porte pas uniquement sur les opérations suspectes mais qu'elle englobe aussi les soupçons liés à des fonds d'une manière générale. • Dissiper tout doute quant à l'obligation de déclaration, notamment ce qui concerne les tentatives de transaction.

	<ul style="list-style-type: none"> • Lever toute incertitude concernant la portée de l'obligation de déclaration à remplir par les institutions financières pour ce qui est de l'identification de l'infraction sous-jacente. • Insister sur la règle prioritaire de l'évaluation subjective de la nature suspecte des fonds, sachant que les indicateurs objectifs ne devraient être considérés que comme des éléments d'aide et d'orientation. <p>R.14</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'interdiction d'avertir le client devrait couvrir le fait qu'une opération suspecte a été identifiée et qu'une DOS est en cours d'élaboration/de transmission. <p>R.19</p> <ul style="list-style-type: none"> • Étudier la faisabilité et l'utilité de mettre en œuvre un système qui serait utilisé par les entités soumises au devoir de vigilance pour déclarer, à l'ARF ou à la gendarmerie, toutes les transactions en espèces supérieures à un montant donné. <p>R.25</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tous les éléments d'orientation existants devraient être mis à jour en fonction de la Loi de LAB/CFT révisée. • L'ARF devrait s'employer à apporter des explications au secteur financier sur les règlements et instructions en vigueur. • L'ARF devrait donner un retour d'information pertinent sur les procédures internes lui étant envoyées par les institutions financières.
<p>3.8 Contrôles internes, conformité, audit et succursales implantées à l'étranger (R.15 et R.22)</p>	<p>R.15</p> <ul style="list-style-type: none"> • Des mesures devraient être prises afin que l'ensemble des consignes communiquées par la CRF puissent s'accompagner de sanctions ou que les critères pertinents soient intégrés à la Loi de LAB. • L'obligation explicite de donner au responsable de la conformité un accès en temps utile aux informations devrait être introduite dans la loi ou des consignes. <p>R.22</p> <ul style="list-style-type: none"> • Introduire l'obligation de vérifier tout particulièrement que les succursales et filiales installées dans des pays n'appliquant pas ou pas suffisamment les recommandations du GAFI mettent en œuvre des mesures de LAB/CFT conformes aux dispositions en vigueur dans leur pays d'origine et observent les recommandations du GAFI. • Envisager d'imposer aux institutions financières soumises aux Principes fondamentaux de Bâle pour un contrôle

	<p>bancaire efficace (c'est le cas de l'IOR) d'appliquer des mesures de vigilance envers la clientèle qui soient cohérentes au niveau du groupe et qui tiennent compte de l'activité exercée par le client dans ses différentes succursales et filiales majoritaires implantées à l'étranger.</p>
<p>3.9 Banques fictives (R.18)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Introduire l'obligation expresse pour les institutions financières de vérifier que les institutions financières qui font partie de leur clientèle à l'étranger n'autorisent pas des banques fictives à utiliser leurs comptes.
<p>3.10 Système de surveillance et de contrôle – autorités compétentes et OAR Rôle, fonctions, devoirs et pouvoirs (y compris sanctions) (R.23, 29, 17 et 25)</p>	<p>R.23</p> <ul style="list-style-type: none"> • La définition de surveillance et d'inspection devrait être modifiée de sorte à expliciter les pouvoirs conférés dans la pratique à l'autorité chargée de la surveillance dans le domaine de la LAB. • Préciser clairement dans la loi ou dans un règlement ce que recouvre « l'autonomie opérationnelle » par rapport à « pleine autonomie » de l'ARF en qualité d'autorité de surveillance. • Introduire des mesures spécifiques pour faire intervenir l'autorité de surveillance dans le processus de validation et d'habilitation des dirigeants des institutions financières. • Les dirigeants de l'IOR et de l'APSA devraient être spécifiquement évalués et « habilités » selon des critères « d'aptitude et d'honorabilité », notamment pour ce qui est de leurs compétences et de leur intégrité. • L'ARF doit être habilitée à procéder régulièrement à un contrôle « d'aptitude et d'honorabilité ». • L'ARF (ou une autre autorité) devrait immédiatement prendre ses fonctions d'autorité de surveillance dans le domaine de la LAB, organiser (un calendrier) des inspections, élaborer un manuel de normes ainsi que des procédures de travail et assurer un retour d'information de manière proactive. • L'ARF devrait entamer une inspection de surveillance auprès de l'IOR dès que possible. • Des statistiques sur les inspections effectuées sur place par l'autorité de surveillance ou sur les sanctions prises devraient être publiées chaque année. Rétablir dans la loi l'obligation d'établir ce type de statistiques. • L'IOR devrait adhérer aux Principes fondamentaux de Bâle pour un contrôle bancaire efficace. • L'IOR devrait être rapidement soumise à la surveillance d'une autorité de contrôle prudentiel. • Distinguer clairement la mission de l'ARF en sa qualité de CRF et la combiner à des missions de contrôle

prudentiel adaptées, englobant notamment les éléments suivants :

- (i) délivrance des autorisations préalables et structure ;
- (ii) processus de gestion des risques pour identifier, évaluer, surveiller et limiter les risques significatifs ;
- (iii) exercice d'une surveillance constante et
- (iv) surveillance consolidée à l'échelle mondiale lorsque les Principes fondamentaux l'exigent.

R.17

- Énumérer explicitement dans la loi ou dans des consignes l'ensemble des sanctions disciplinaires que l'ARF peut prendre.
- Ces sanctions devraient englober des avertissements écrits, l'obligation de suivre des instructions spécifiques, associée à une amende journalière en cas de non-respect, l'obligation de transmettre régulièrement des rapports, des amendes en cas d'infractions, l'interdiction pour une personne d'exercer un emploi dans un secteur donné, le remplacement des directeurs ou administrateurs ou la restriction de leurs pouvoirs, la mise sous tutelle et au moins la faculté d'annuler ou de suspendre une autorisation d'exercer.
- L'ensemble des sanctions infligées devraient être publiées.
- Définir explicitement les sanctions pénales encourues par des personnes physiques en cas d'infractions aux articles de la Loi n° CXXVII se rapportant à d'autres chapitres que les chapitres II et III.
- Énoncer explicitement que des sanctions peuvent être prises à l'encontre des dirigeants des institutions financières.

R.25

- L'ensemble des règlements et instructions devraient être modifiés en tenant compte de la Loi de LAB/CFT révisée (dans la mesure où ils sont actuellement tous fondés sur la Loi de LAB/CFT initiale et donc sur des articles qui ne sont plus en vigueur ou ont été considérablement modifiés).
- Prendre l'initiative de fournir au secteur financier des explications sur les règlements et instructions en vigueur, et donner un retour d'information sur les procédures transmises par les institutions financières à l'autorité de surveillance.

	<p>R.29</p> <ul style="list-style-type: none"> • Il est recommandé de modifier la définition de surveillance et d'inspection dans la loi afin d'expliciter que ces deux missions ne se limitent pas à certaines activités. • Le règlement de la Commission pontificale devrait être modifié afin de préciser ce que recouvrent les termes de contrôle, de vérification et d'inspection. Y inclure (y compris par le biais d'inspections sur place) l'examen des politiques, des procédures, des livres et des pièces, ainsi que des contrôles par sondage. • Le règlement devrait expliquer clairement comment le passage d'une « pleine autonomie » à une « autonomie opérationnelle » visé dans la loi s'applique et dans quelle mesure il se répercute sur le rôle et les missions du Président et du Conseil d'administration de l'ARF. • Réintroduire l'article 33 §2 de la Loi de LAB/CFT initiale (qui conférait à l'ARF un accès direct aux informations financières, administratives, d'enquêtes et judiciaires dont elle a besoin pour remplir ses missions dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme). • Faire en sorte que les compétences légales des autorités de surveillance incluent le droit de pénétrer dans les locaux des institutions placées sous surveillance, le droit de demander la présentation des livres de comptes ou d'autres informations et le droit de faire et d'emporter des copies de documents. • Prendre les dispositions requises pour que des sanctions puissent être prises à l'encontre d'une institution et de ses dirigeants en cas de non-respect des pouvoirs conférés à l'autorité de surveillance. • L'ARF devrait prendre ses fonctions d'autorité de surveillance dès que possible. • Le Président de la CRF ne devrait pas être membre de la Commission des cardinaux. • La mission du Conseil d'administration de l'ARF consistant à établir la stratégie de surveillance et de sanction en vertu du Statut devrait être clarifiée, compte tenu du fait que les dispositions de la nouvelle loi lui confèrent une « autonomie opérationnelle ».
3.11 Services de transfert de fonds et de valeurs (RS.VI)	
4. Mesures préventives – entreprises et professions non financières	

<p>4.1 Devoir de vigilance vis-à-vis de la clientèle et de conservation des pièces (R.12)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Préciser dans la loi ou un règlement que les notaires, avocats, comptables, conseillers fiscaux et comptables externes ainsi que les prestataires de services aux sociétés et trusts sont aussi tenus de prendre des mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle lorsqu'ils établissent une nouvelle relation d'affaires. • Disposer dans la loi, un règlement ou un « autre moyen contraignant » que les prestataires de services aux sociétés et trusts sont soumis à des obligations de vigilance et de conservation des documents lorsqu'ils interviennent dans le cadre de la création, l'exploitation ou la gestion de personnes morales ou structures juridiques ainsi que dans l'achat ou la vente d'entreprises. • Les actions recommandées à la section 3 ci-dessus concernant les Recommandations 5, 6, 8, 10 et 11 devraient également être mises en œuvre dans le cas des EPNFD. • Sensibiliser les auditeurs et les comptables à leurs obligations de vigilance à l'égard de la clientèle et de conservation des documents, visées dans la Loi de LAB/CFT, organiser des formations et mettre en place des dispositifs appropriés pour vérifier et garantir le respect desdites obligations.
<p>4.2 Déclaration d'opérations suspectes (R.16)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les aspects évoqués dans les sections relatives aux Recommandations 13, 14, 15 et 21 devraient également être traités dans le cas des EPNFD.
<p>4.3 Réglementation, surveillance et contrôle (R.24-25)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • L'ARF devrait diffuser aux EPNFD qui opèrent au sein du StS/ECV des lignes directrices spécifiques leur décrivant en particulier comment elles doivent s'acquitter de leur obligation de déclaration à l'ARF. • L'ARF devrait commencer à exercer une surveillance sur les activités des EPNFD.
<p>4.4 Autres entreprises et professions non financières (R.20)</p>	
<p>5. Personnes morales, structures juridiques et organismes à but non lucratif</p>	
<p>5.1 Personnes morales – accès aux informations relatives aux bénéficiaires effectifs et au contrôle (R.33)</p>	
<p>5.2 Structures juridiques – accès aux informations relatives aux bénéficiaires effectifs et au contrôle (R.34)</p>	

5.3 Organismes à but non lucratif
(RS.VIII)

- Examiner la pertinence des lois et règlements nationaux applicables à l'ensemble des ONL implantés sur le territoire de l'ECV et évaluer le risque d'exposition de ce secteur à des activités terroristes.
- L'ARF devrait jouir de responsabilités plus larges, pouvoir soumettre le secteur des ONL à un contrôle fondé sur le risque et avoir accès aux données financières et aux livres pertinents.
- Diffuser des éléments d'information sur les risques d'utilisation abusive à des fins terroristes et les mesures de protection correspondantes à l'ensemble des ONL opérant sur le territoire de l'ECV et mener des campagnes de sensibilisation auprès de ce secteur.
- La législation devrait :
 - a) imposer aux ONL de conserver et archiver des informations sur l'objet et le but déclaré de leurs activités ainsi que sur l'identité du/de leurs propriétaire(s) ou de la (des) personne(s) qui contrôle(nt) ou dirige(nt) leurs activités, notamment les dirigeants, les membres du conseil d'administration et les administrateurs ;
 - b) imposer aux ONL de conserver pendant au moins cinq ans et de mettre à la disposition des autorités compétentes des données sur leurs transactions nationales et internationales ; ces enregistrements devraient être suffisamment complets pour permettre de vérifier que l'utilisation des fonds s'est faite conformément à l'objet et au but de l'organisation ; et
 - c) sanctionner les infractions aux mesures ou règles de surveillance commises par des ONL ou des personnes agissant en leur nom.
- Des dispositions devraient être introduites dans la législation afin que l'ARF et la gendarmerie puissent jouir, dans le cadre d'une enquête, d'un accès sans restriction aux informations relatives à l'administration et la gestion d'un ONL donné (en particulier aux informations sur les programmes mis en œuvre et les informations financières).
- Des procédures officielles devraient être établies pour la coopération au niveau national et l'échange d'informations entre les services nationaux chargés des enquêtes sur les affaires de BC/FT.
- Désigner un point de contact chargé de répondre aux demandes internationales d'informations concernant des ONL suspectés d'actes de financement du terrorisme ou d'autres formes de soutien terroriste. Des procédures devraient également être définies pour traiter les demandes en question.

6. Coopération nationale et internationale	
6.1 Coopération et coordination au niveau national (R.31)	<ul style="list-style-type: none"> • Envisager d'instaurer un mécanisme officiel de coopération et de coordination des actions dans le domaine de la LAB/CFT. • Il conviendrait de procéder à un examen global du système de LAB/CFT et de son efficacité. Cet examen servirait de base aux futurs développements et à la mise en œuvre des politiques et activités destinées à lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.
6.2 Les conventions et résolutions spéciales des Nations Unies (R.35 et RS.I)	<ul style="list-style-type: none"> • Donner un degré de priorité élevé à la mise en pratique du chapitre IV de la Loi n° CXXVII, adoptée en janvier 2012, en exécutant le processus d'inscription sur les listes et, s'il y a lieu, par d'autres moyens afin de garantir la mise en œuvre, pleine et effective, des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU relatives au financement du terrorisme. • Des mesures législatives devraient être prises pour combler les lacunes au niveau de l'incrimination du financement du terrorisme, telles qu'identifiées dans l'analyse de la RS.II. • Le système de mise en œuvre des RCSNU 1267 et 1373 doit être mis en service.
6.3 Entraide judiciaire (R.36-38 et RS.V)	<ul style="list-style-type: none"> • Envisager d'adopter des dispositions législatives modernes et détaillées englobant la localisation, le gel, la saisie et la confiscation des produits des infractions de blanchiment, des produits des infractions sous-jacentes, des biens des terroristes et des instruments ayant servi à commettre des infractions. • Établir une procédure relative aux mécanismes permettant de déterminer, dans l'intérêt de la justice, le lieu de saisine le plus approprié pour les poursuites de personnes mises en cause dans des affaires faisant l'objet de poursuites dans plusieurs pays.
6.4 Extradition (R.29, 37 et RS.V)	<ul style="list-style-type: none"> • Remédier aux lacunes identifiées au niveau de l'incrimination du financement du terrorisme et d'autres infractions, comme exigé par la RS.II, afin de ne pas empêcher l'extradition.
6.5 Autres formes de coopération (R.40 et RS.V)	<ul style="list-style-type: none"> • L'ARF devrait conclure rapidement des protocoles d'accord, au moins avec les CRF des pays avec lesquels elle sera le plus susceptible d'échanger des informations. • La loi devrait être modifiée de sorte à autoriser spécifiquement l'échange d'informations relevant de la surveillance.

7. Autres aspects	
7.1 Ressources et statistiques (R. 30 et 32)	<p>R.30</p> <ul style="list-style-type: none"> • Veiller à ce que l'ARF soit dotée d'une structure et de ressources humaines adaptées à ses missions de surveillance. • Veiller à ce que le personnel de l'ARF bénéficie d'une formation adaptée aux aspects de son travail liés à la surveillance. <p>R.32</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'ARF devrait établir des statistiques sur l'application et l'efficacité des mesures prises, par exemple des statistiques annuelles sur les inspections réalisées sur place par l'autorité de surveillance ou sur les sanctions infligées. • L'ARF et la gendarmerie devraient dresser des statistiques détaillées indiquant notamment leur délai de réponse et précisant si les demandes ont été traitées en tout ou en partie ou n'ont pas pu être traitées. • Il conviendrait aussi d'établir des statistiques sur le volume et le type d'informations communiquées spontanément par l'ARF.

10 Tableau 3 : Réponse des autorités à l'évaluation

Le Saint-Siège, agissant aussi au nom de l'État de la Cité du Vatican, et en cohérence avec sa nature et sa personnalité internationale ainsi qu'avec sa mission religieuse et morale, a entrepris les procédures d'évaluation mutuelle du Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL) du Conseil de l'Europe.

Sous l'autorité morale de Sa Sainteté le Pape Benoît XVI, en particulier comme exprimé dans le *Motu Proprio* daté du 30 décembre 2010, le Saint-Siège s'associe à l'engagement pris par la communauté internationale d'élaborer et de mettre en œuvre des normes internationales de prévention et de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Réaffirmant les principes de respect mutuel et de réciprocité, le Saint-Siège tient également à souligner qu'il apprécie à leur juste valeur l'objectivité des procédures d'évaluation mutuelle, le discernement des évaluateurs et la participation active des membres de l'assemblée plénière de MONEYVAL, qui ont adopté le Rapport d'évaluation mutuelle d'un commun accord.

Enfin, le Saint-Siège assure que les observations formulées dans le rapport seront dûment prises en compte dans les actions menées pour prévenir et lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et qu'il continuera à faire entendre sa voix en faveur de l'éradication de ce fléau.

V. MISE EN ŒUVRE DE LA 3^E DIRECTIVE DE LAB/CFT DE L'UE

Le Saint-Siège (y compris l'État de la Cité du Vatican) n'est pas un pays membre de l'Union européenne. Par conséquent, il n'est pas directement tenu de mettre en œuvre la **Directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme** (ci-après : la Directive) ni la **Directive 2006/70/CE de la Commission, du 1^{er} août 2006, portant mesures de mise en œuvre de la Directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil pour ce qui concerne la définition des « personnes politiquement exposées » et les conditions techniques de l'application d'obligations simplifiées de vigilance à l'égard de la clientèle ainsi que des exemptions au motif d'une activité financière exercée à titre occasionnel ou à une échelle très limitée.**

Les sections suivantes décrivent les principales différences entre la Directive et les 40 Recommandations + 9 Recommandations spéciales du GAFI.

1. Responsabilité des personnes morales	
<i>Article 39 de la Directive</i>	Les États membres veillent à ce que les personnes physiques et morales soumises à la Directive puissent être tenues pour responsables des violations des dispositions nationales adoptées conformément à la Directive.
<i>R. 2 et 17 du GAFI</i>	La responsabilité pénale pour blanchiment de capitaux devrait s'étendre aux personnes morales. Lorsque ce n'est pas possible (en raison de principes fondamentaux du droit interne), la responsabilité civile ou administrative devrait s'appliquer.
<i>Éléments clés</i>	La Directive ne prévoit pas d'exceptions à la responsabilité des personnes morales. Elle étend cette responsabilité, au-delà de l'infraction de blanchiment de capitaux, aux infractions qui reposent sur des dispositions nationales adoptées conformément à la Directive. Quelle est la position de votre pays dans ce domaine ?
<i>Description et analyse</i>	L'article 42 de la Loi de LAB/CFT révisée, adoptée en janvier 2012, porte établissement d'un dispositif de sanctions administratives pour les infractions commises par des personnes physiques ou morales à une série relativement complète d'obligations à remplir par les entités soumises au devoir de vigilance en vertu de ladite loi. Sont comprises les infractions aux « obligations connexes établies par les règlements et autres mesures contraignantes adoptées en application de la présente loi... » (§.1 ^{er}). L'éventail des sanctions, qui sont différentes pour les personnes physiques et les personnes morales, se révèle potentiellement efficace, proportionné et dissuasif. Comme noté dans l'analyse de la Recommandation 2 du GAFI, ce dispositif de responsabilité administrative ne s'applique pas au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme en tant que tels. Cette dimension est prise en compte à l'art. 42 <i>bis</i> , intitulé « responsabilité administrative des personnes morales », dont le libellé s'inspire de l'art. 39 de la Directive. Ledit article est restrictif dans le sens où il ne peut s'appliquer qu'après la condamnation préalable d'une personne physique, ce qui cependant n'est pas incohérent par rapport aux termes de la Directive. Les sanctions à prendre sont visées au § 1 ^{er} et comprises entre 20 000 EUR et 2 000 000 EUR.
<i>Conclusion</i>	L'approche de la responsabilité des personnes morales adoptée est globalement conforme aux dispositions de la Directive.

<i>Recommandations et commentaires</i>	Les évaluateurs trouvent préoccupant que l'art. 42 <i>bis</i> impose la condamnation préalable d'une personne physique pour blanchiment de capitaux ou financement du terrorisme. Ils encouragent vivement les autorités à réexaminer rapidement ce point.
--	--

2. Comptes anonymes	
<i>Article 6 de la Directive</i>	Les États membres interdisent à leurs établissements de crédit et autres établissements financiers de tenir des comptes anonymes ou des livrets d'épargne anonymes.
<i>R. 5 du GAFI</i>	Les institutions financières ne devraient pas tenir de comptes anonymes, ni de comptes sous des noms manifestement fictifs.
<i>Éléments clés</i>	La Directive et la Recommandation du GAFI interdisent les comptes anonymes mais autorisent les comptes numérotés. La Directive autorise les comptes et livrets ouverts sous un nom fictif, mais les soumet systématiquement à l'application de mesures de vigilance à l'égard de la clientèle. Quelle est la position de votre pays en ce qui concerne les comptes ou les livrets ouverts sous un nom fictif ?
<i>Description et analyse</i>	L'art. 1 ^{er} <i>bis</i> lettre a) de la Loi de LAB/CFT révisée interdit l'ouverture et la tenue de comptes, comptes de dépôts, comptes d'épargne ou relations similaires anonymes ou chiffrés ainsi que de comptes ouverts sous un nom imaginaire ou fictif.
<i>Conclusion</i>	En interdisant aussi les livrets d'épargne et comptes ouverts sous un nom fictif, la Loi de LAB/CFT est plus stricte que la Directive et va dans le sens de la R. 5 du GAFI.
<i>Recommandations et commentaires</i>	Néant.

3. Seuil (DVC)	
<i>Article 7 b) de la Directive</i>	Les établissements et personnes soumis à la Directive doivent appliquer des mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle lorsqu'ils concluent, à titre occasionnel, une transaction de 15 000 EUR <u>au moins</u> .
<i>R. 5 du GAFI</i>	Les institutions financières devraient appliquer des mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle lorsqu'elles effectuent des transactions occasionnelles d'un montant <u>supérieur</u> au seuil désigné applicable.
<i>Éléments clés</i>	Les transactions et séries de transactions d'un montant de 15 000 EUR sont-elles couvertes ?
<i>Description et analyse</i>	En application de l'article 28 (b) de la Loi de LAB/CFT révisée, les entités soumises au devoir de vigilance doivent prendre des mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle lorsqu'elles effectuent des transactions occasionnelles d'un montant égal ou supérieur à 15 000 EUR, que ce soit sous la forme d'une seule transaction ou de plusieurs transactions ayant un lien entre elles. Ceci étant, aux termes de la définition donnée à l'article 1 ^{er} § 28 de la Loi de LAB/CFT révisée, seules les transactions effectuées dans un délai de sept jours doivent être considérées comme une « série de transactions liées entre elles », ce qui n'est pas conforme à la Directive, qui ne prévoit pas une telle restriction de temps entre les différentes transactions.
<i>Conclusion</i>	Aux termes de la Directive, des mesures de vigilance doivent aussi être mises en œuvre pour les transactions et séries de transactions d'un

	montant de 15 000 EUR.
<i>Recommandations et commentaires</i>	Supprimer le délai de sept jours pour les séries de transactions, visé dans l'Art. 1 ^{er} §28 de la Loi de LAB/CFT révisée.

4. Bénéficiaires effectifs	
<i>Article 3(6) de la Directive (voir annexe)</i>	La définition de « bénéficiaire effectif » établit les critères minimums (pourcentage de participation) à partir desquels une personne physique doit être considérée comme un bénéficiaire effectif dans le cas tant de personnes morales que de structures juridiques.
<i>R. 5 du GAFI (glossaire)</i>	Le terme de « bénéficiaire effectif » désigne la/les personne(s) physique(s) qui <i>in fine</i> possède(nt) ou contrôle(nt) un client et/ou la personne pour laquelle une transaction est effectuée. Il englobe également les personnes qui exercent en dernier ressort un contrôle effectif sur une personne morale ou une structure juridique.
<i>Éléments clés</i>	Quelle approche votre pays suit-il pour sa définition de « bénéficiaire effectif » ? Merci de préciser si les critères de la définition de « bénéficiaire effectif » de l'UE sont repris dans votre législation.
<i>Description et analyse</i>	La définition de « bénéficiaire effectif » donnée à l'art. 1 ^{er} § 2 et 3 de la l'annexe de la Loi de LAB/CFT révisée est presque textuellement calquée sur la définition de l'art. 3 (6) de la Directive.
<i>Conclusion</i>	Les critères de la définition de « bénéficiaire effectif » de l'UE sont repris dans la Loi de LAB/CFT.
<i>Recommandations et commentaires</i>	Néant.

5. Activité financière à titre occasionnel ou à une échelle très limitée	
<i>Article 2(2) de la Directive</i>	Les États membres peuvent décider que les personnes morales et physiques qui exercent une activité financière à titre occasionnel ou à une échelle très limitée et où il y a peu de risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ne relèvent pas du champ d'application de l'article 3, paragraphe 1 ^{er} ou 2, de la Directive. L'article 4 de la Directive 2006/70/CE de la Commission définit cette disposition plus en détails.
<i>R. du GAFI relative aux institutions financières</i>	Lorsqu'une activité financière est exercée par une personne physique ou morale de manière occasionnelle ou très limitée (selon des critères quantitatifs et dans l'absolu), de sorte que le risque de blanchiment est faible, un pays peut décider que l'application de tout ou partie des mesures anti-blanchiment n'est pas nécessaire (paragraphe 23 de la Méthodologie de LAB/CFT de 2004 ; glossaire des 40 + 9 recommandations spéciales du GAFI).
<i>Éléments clés</i>	Votre pays met-il en œuvre l'article 4 de la Directive de la Commission 2006/70/CE ?
<i>Description et analyse</i>	La possibilité visée à l'art. 2 (2) de la Directive de ne pas appliquer la Directive à certaines personnes physiques ou morales qui exercent une activité financière à titre occasionnel ou à une échelle très limitée n'a pas été reprise dans la Loi de LAB/CFT, qui ne prévoit pas ce type d'exemption.
<i>Conclusion</i>	La possibilité visée à l'art. 2 (2) de la Directive n'a pas été reprise. De ce fait, il n'a pas été nécessaire de mettre l'article 4 de la Directive 2006/70/CE de la Commission en œuvre.
<i>Recommandations et commentaires</i>	Néant.

6. Devoir de vigilance simplifié vis-à-vis de la clientèle	
<i>Article 11 de la Directive</i>	Par dérogation à l'article pertinent, la Directive définit les cas dans lesquels les institutions et personnes ne sont pas tenues d'appliquer des mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle. En revanche, l'obligation de recueillir suffisamment d'informations aux fins de l'exercice de la vigilance subsiste.
<i>R. 5 du GAFI</i>	La règle générale est que les clients doivent être soumis à l'ensemble des mesures relevant du devoir de vigilance à l'égard de la clientèle. Toutefois, dans certains cas, il est possible d'appliquer des mesures réduites ou simplifiées.
<i>Éléments clés</i>	L'article 3 de la Directive 2006/70/CE de la Commission, qui va au-delà du critère 5.9 de la Méthodologie de LAB/CFT de 2004, est-il mis en œuvre et appliqué ?
<i>Description et analyse</i>	<p>Aux termes de l'art. 30 §§ 1, 3 et 6, les entités soumises au devoir de vigilance ne sont pas tenues de prendre des mesures de vigilance lorsque le client est :</p> <ul style="list-style-type: none"> • un établissement de crédit ou une institution financière établi dans un État qui observe des obligations de LAB/CFT équivalentes (il n'est pas exigé que le respect de ces obligations fasse l'objet d'une surveillance), • une autorité publique (nationale) ; <p>et dans les situations suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • polices d'assurance vie dont la prime annuelle ne dépasse pas 1 000 EUR ou dont la prime unique ne dépasse pas 2 500 EUR ; • contrats d'assurance retraite complémentaire qui ne comportent pas de clause de rachat et qui ne peuvent être utilisés en garantie pour un prêt ; • régimes de retraite obligatoire et complémentaire ou dispositifs similaires versant des prestations de retraite aux employés, pour lesquels les cotisations sont acquittées par prélèvement sur les salaires et dont les règles ne permettent pas aux bénéficiaires de céder leurs droits de leur vivant ; • bénéficiaires effectifs de comptes collectifs gérés par des notaires étrangers ou des professionnels exerçant ce type d'activités dans un pays étranger, à condition qu'ils soient soumis à des obligations de prévention et de lutte contre le BC et le FT équivalente à celles établies dans la Loi de LAB/CFT ; • monnaie électronique, si la capacité maximale de chargement du support ne dépasse pas 150 EUR pour un support non rechargeable ou, dans le cas d'un dispositif rechargeable, si la somme pouvant être prélevée ne dépasse pas 2 500 EUR par an, à moins qu'un montant de 1 000 EUR ou plus soit remboursé au titulaire du compte la même année légale. <p>Ces situations sont reprises de l'article 11 de la Directive. L'art. 3 de la Directive 2006/70/CE de la Commission définit les critères à remplir par les clients et produits ci-dessus pour être considérés comme des clients ou des produits présentant un faible risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Ces critères ne sont pas repris dans la Loi de LAB/CFT qui, dans les cas visés, permet l'application de mesures de</p>

vigilance simplifiées, que les critères en question soient ou non remplis.

S'écartant de l'esprit de la Directive, la Loi de LAB/CFT a repris l'article 3 de la Directive de la Commission pour définir d'autres cas que ceux mentionnés à l'article 11 de la Directive où des mesures de vigilance simplifiées sont possibles. Aux termes de l'article 30 § 7 de la Loi de LAB/CFT, l'ARF peut autoriser les entités soumises au devoir de vigilance à ne pas appliquer de mesures de vigilance dans le cas de certaines catégories de clients et types de relations, de services ou de transactions présentant un faible risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Ces autorisations doivent être délivrées conformément aux critères énoncés en annexe de la Loi de LAB/CFT, qui sont inspirés de l'art. 3 de la Directive 2006/70/CE de la Commission européenne.

En application de l'article 3 § 1^{er} de l'annexe de la Loi de LAB/CFT, l'ARF peut autoriser les entités soumises au devoir de vigilance à ne pas appliquer de mesures de vigilance dans les cas suivants :

- a) institutions et entreprises publiques ainsi que concessionnaires d'activités publiques remplissant des conditions spécifiques (en particulier : identité vérifiable auprès d'une source publique et établie avec certitude ; activité et procédures comptables transparentes ; entité soumise à la surveillance et au contrôle d'une autorité publique visée dans le droit interne). La différence entre une institution/entreprise publique et une autorité publique aux termes de l'article 30 § 3 de la Loi de LAB/CFT manque de clarté ;
- b) entreprises ou personnes morales exerçant des activités financières n'entrant pas dans le champ d'application de l'article 2 § 1^{er} de la Loi de LAB/CFT révisée, mais qui ont été soumises à cette loi et qui remplissent les critères ci-dessus, exigés pour les institutions publiques. (Cette disposition ne fait pas vraiment sens, compte tenu du fait qu'il n'existe pas d'entités n'étant pas couvertes par l'article 2 § 1^{er} de la Loi de LAB/CFT révisée) ;
- c) sociétés cotées sur un marché réglementé (aucune disposition n'impose expressément que ces sociétés soient soumises à des obligations réglementaires de publicité) ;
- d) transactions et produits connexes remplissant des critères spécifiques (en particulier : transactions ou produits reposant sur une base contractuelle écrite ; transactions effectuées via un compte du client tenu au sein d'un établissement de crédit ou d'une institution financière établi dans un État imposant des obligations de vigilance équivalentes ; transactions ou produits n'étant pas anonymes et dont la nature permet l'exécution des obligations de vigilance ; produit ayant une valeur maximale préétablie (cette valeur devrait être fixée par l'État/une autorité) ; etc.).

Dans le cadre de son examen visant à déterminer si les situations ci-dessus présentent un faible risque de BC ou de FT, l'ARF est tenue de vérifier soigneusement si le client, la transaction ou le produit est particulièrement susceptible, du fait de sa nature, d'être utilisé à des fins de BC ou de FT. Le risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ne peut être présumé faible si les données ou informations disponibles ne l'attestent pas avec suffisamment de certitude.

	<p>Plutôt que d'énoncer des mesures de vigilance simplifiées, l'article 30 de la Loi CXXVII prévoit des exemptions complètes des obligations de vigilance. Ces clients et produits ne sont pas soumis aux dispositions établissant les principaux éléments du devoir de vigilance, à savoir l'établissement et la vérification de l'identité du client, l'établissement et la vérification de l'identité du bénéficiaire effectif, l'identification de l'objet et de la nature prévue de la relation d'affaires et l'exercice d'une surveillance constante sur la relation. Il ne s'agit donc pas de mesures de vigilance réduites ou simplifiées comme préconisé par les critères essentiels, mais d'une exemption des obligations de vigilance hormis dans les situations où des actes de BC ou de FT sont soupçonnés ou lorsqu'il existe des raisons de penser que les vérifications réalisées au préalable ne sont pas fiables ou sont insuffisantes pour recueillir les informations nécessaires. (Article 30 § 5 de la Loi de LAB/CFT révisée).</p> <p>Qu'il s'agisse d'un établissement de crédit/d'une institution financière ou d'une autorité publique, dans les deux cas, l'entité soumise au devoir de vigilance est tenue de recueillir suffisamment d'informations pour déterminer si le client entre dans l'une de ces catégories (article 30 § 4 de la Loi de LAB/CFT révisée). Par contre, la notion de « suffisamment d'informations » n'est pas précisée et il semble que le champ d'application de cette disposition se limite à vérifier que le client remplit les conditions requises pour bénéficier d'une exemption. Qui plus est, il n'est pas obligatoire de collecter suffisamment d'informations pour les exemptions visées à l'art. 30 §6 et 7 de la Loi de LAB/CFT révisée.</p>
<i>Conclusion</i>	Le champ d'application et la mise en œuvre de l'article 3 de la Directive 2006/70/CE de la Commission sont plus larges que le critère 5.9 de la Méthodologie 2004 de LAB/CFT dans le sens où l'article 30 de la Loi de LAB/CFT prévoit des exemptions totales des obligations de vigilance plutôt que d'établir des mesures de vigilance simplifiées.
<i>Recommandations et commentaires</i>	Modifier les exemptions pour les clients et produits à faible risque, telles qu'adoptées en vertu de la Directive, en précisant que des mesures de vigilance minimales (à savoir, des mesures moins approfondies) doivent être systématiquement mises en œuvre.

7. Personnes politiquement exposées (PPE)	
<i>Articles 3(8) et 13(4) de la Directive (voir annexe)</i>	La définition des PPE donnée dans la Directive correspond globalement à celle des 40 recommandations du GAFI (article 3(8)). Elle prescrit l'application de mesures de vigilance renforcées à l'égard des PPE qui résident dans un autre État membre ou dans un pays tiers (article 13(4)). La Directive 2006/70/CE donne une définition plus large des PPE (article 2) et dispose que les personnes ne sont plus considérées comme des PPE dès lors qu'elles n'ont pas occupé de fonctions publiques importantes pendant une période d'au moins un an (article 2(4)).
<i>R. 6 du GAFI et glossaire</i>	La définition est similaire à celle donnée dans la Directive, mais elle s'applique aux personnes qui exercent des fonctions publiques importantes à l'étranger.
<i>Éléments clés</i>	Votre pays a-t-il mis l'article 2 (en particulier l'article 2(4)) de la Directive 2006/70/CE de la Commission en œuvre et applique-t-il l'article 13(4) de la Directive ?
<i>Description et analyse</i>	Les personnes politiquement exposées sont définies à l'article 1 ^{er} § 18 de la Loi de LAB/CFT comme des personnes exerçant ou ayant exercé

	<p>d'importantes fonctions publiques, ainsi que les membres directs de leur famille et les personnes avec lesquelles elles entretiennent publiquement une relation étroite. La Loi de LAB/CFT ne fait pas de distinction entre les personnes exerçant d'importantes fonctions dans le pays et celles exerçant le même type de fonctions à l'étranger.</p> <p>Les personnes exerçant ou ayant exercé d'importantes fonctions publiques sont définies à l'annexe de la Loi de LAB/CFT révisée conformément à l'article 2 (1) de la Directive de la Commission. Les membres directs de la famille et les personnes avec lesquelles elles entretiennent publiquement une relation étroite sont définies conformément à l'article 2 (2) et (3) de la Directive de la Commission.</p> <p>Aux termes de l'article 2 (4) de la Directive de la Commission, une personne n'exerçant plus d'importantes fonctions publiques depuis au moins un an ne doit plus être considérée comme une PPE. En revanche, la même disposition précise que cette règle vaut sans préjudice de l'obligation générale d'appliquer des mesures de vigilance renforcées en fonction de l'appréciation du risque (article 2 § 4 de l'annexe de la Loi de LAB/CFT révisée).</p> <p>L'assemblée plénière du GAFI a examiné le délai d'un an dans le contexte du rapport d'évaluation mutuelle d'un État membre de l'UE et en a conclu que ce seuil ne constituait pas une insuffisance majeure dès lors qu'il existe une obligation générale d'appliquer des mesures de vigilance renforcées au client (en particulier aux PPE) qui présentent systématiquement un risque accru de BC ou de FT, quel que soit le moment considéré. Or, une telle obligation est prévue à l'art. 31 (1) de la Loi de LAB/CFT révisée.</p> <p>L'article 31 (5) de la Loi de LAB/CFT révisée transpose l'article 13 (4) de la Directive, mais ne limite pas les obligations relatives aux PPE aux personnes résidant dans un État membre ou un pays tiers. Les obligations en question s'appliquent quel que soit le lieu de résidence des PPE.</p> <p>Les évaluateurs trouvent inopportun qu'aux termes de l'article 31 § 5 de la Loi de LAB/CFT révisée (et conformément à l'article 13 (4) (a) de la Directive), la procédure à suivre pour identifier les personnes politiquement exposées ne s'applique qu'aux clients et pas aux bénéficiaires effectifs ni aux prospects.</p>
<i>Conclusion</i>	L'article 2 (en particulier l'article 2(4)) de la Directive 2006/70/CE de la Commission a été transposé dans la Loi de LAB/CFT. Les obligations relatives aux PPE sont mises en œuvre conformément à l'article 13 (4) de la Directive, mais doivent être appliquées quel que soit le lieu de résidence des PPE.
<i>Recommandations et commentaires</i>	L'obligation d'identifier les personnes politiquement exposées devrait être élargie aux bénéficiaires effectifs et aux prospects.

8.	Relations de correspondant bancaire
<i>Article 13(3) de la Directive</i>	Dans le cadre des relations de correspondant bancaire, l'article 13(3) limite l'application de mesures de vigilance renforcées à l'égard de la clientèle aux relations avec des correspondants bancaires dans des pays non-membres de l'UE.
<i>R. 7 du GAFI</i>	La Recommandation 7 s'applique à tous les États.
<i>Éléments clés</i>	Votre pays applique-t-il l'article 13(3) de la Directive ?
<i>Description et analyse</i>	Les dispositions relatives à l'application de mesures de vigilance

	renforcées dans le cadre de relations de correspondant bancaire, énoncées à l'article 31 § 4, doivent être appliquées aux institutions clientes quel que soit le pays dans lequel elles sont établies.
<i>Conclusion</i>	L'article 13(3) de la Directive n'est pas mis en œuvre.
<i>Recommandations et commentaires</i>	Néant.

9. Mesures de vigilance renforcées à l'égard de la clientèle et anonymat	
<i>Article 13(6) de la Directive</i>	La Directive prescrit l'application de mesures de vigilance renforcées lorsque des menaces de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme peuvent résulter de <u>produits</u> ou de <u>transactions</u> favorisant l'anonymat.
<i>R. 8 du GAFI</i>	Les institutions financières devraient porter une attention particulière aux menaces de blanchiment de capitaux inhérentes aux <u>technologies</u> nouvelles ou en développement qui risquent de favoriser l'anonymat [...].
<i>Éléments clés</i>	Le champ d'application de l'article 13(6) de la Directive est plus large que celui de la R. 8 du GAFI. En effet, la Directive porte sur les produits et sur les transactions, sans tenir compte de l'utilisation de la technologie. Comment ces questions sont-elles traitées dans votre législation ?
<i>Description et analyse</i>	Aux termes de l'art. 2 <i>ter</i> § 1 ^{er} de la Loi de LAB/CFT révisée, les entités soumises au devoir de vigilance doivent adopter des politiques, une organisation, des mesures et des procédures adaptées visant à prévenir et à lutter contre les risques de BC ou de FT inhérents au développement de nouvelles technologies. Elles sont en outre tenues par l'Instruction N° 1 de l'ARF de tenir compte de l'évolution technologique et des innovations financières lorsqu'elles élaborent des outils organisationnels et informatisés afin de garantir un dispositif de protection efficace contre les risques de BC et de FT. La même instruction impose de former régulièrement le personnel et d'adapter cette formation en fonction des évolutions technologiques et des innovations financières.
<i>Conclusion</i>	Aucune disposition n'impose l'application de mesures de vigilance renforcées lorsque des menaces de BC ou de FT peuvent résulter de produits ou de transactions favorisant l'anonymat comme prévu à l'art. 13 (6) de la Directive.
<i>Recommandations et commentaires</i>	Envisager de mettre en œuvre l'art. 13 (6) de la Directive.

10. Recours à une tierce partie	
<i>Article 15 de la Directive</i>	La Directive autorise, dans certaines circonstances, les personnes à recourir à des tiers d'un État membre de l'UE ou de pays tiers pour l'exécution des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle. Ces personnes sont classées par profession.
<i>R. 9 du GAFI</i>	Elle permet le recours à des tiers pour s'acquitter du devoir de vigilance à l'égard de la clientèle, mais sans préciser quelles entités ou professions remplissent les conditions requises.
<i>Éléments clés</i>	Quelles sont les règles et procédures relatives au recours à des tiers ? A quels types de tiers peut-on recourir et quelles conditions ces tiers doivent-ils remplir ?
<i>Description et analyse</i>	La loi de LAB/CFT ne prévoit pas le recours à des intermédiaires ni à des

	<p>tiers pour s'acquitter de certains des éléments du devoir de vigilance ou pour jouer le rôle d'apporteur d'affaires. Les obligations de vigilance décrites dans la Recommandation 5 doivent être remplies par les entités soumises au devoir de vigilance elles-mêmes.</p>
<i>Conclusion</i>	<p>La Loi n° CXXVII/2010 est plus stricte que la Directive, étant donné que le recours à des intermédiaires ou des tiers pour s'acquitter de certains éléments du devoir de vigilance n'est pas autorisé.</p>
<i>Recommandations et commentaires</i>	<p>Néant.</p>

11. Auditeurs, experts-comptables et conseillers fiscaux	
<i>Article 2(1)(3)(a) de la Directive</i>	<p>Les obligations de vigilance à l'égard de la clientèle et de conservation des documents s'appliquent aux auditeurs, aux experts-comptables externes et aux conseillers fiscaux dans l'exercice de leurs activités professionnelles.</p>
<i>R. 12 du GAFI</i>	<p>Le devoir de vigilance relatif à la clientèle et de conservation des documents :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ne s'applique pas aux auditeurs ni aux conseillers fiscaux ; 2. s'applique aux experts-comptables lorsqu'ils préparent ou effectuent des transactions pour un client dans le cadre des activités suivantes : <ul style="list-style-type: none"> • achat ou vente de biens immobiliers, • gestion de capitaux, de titres ou d'autres actifs du client, • gestion de comptes bancaires, de comptes d'épargne ou de comptes titres, • organisation des apports pour la création, l'exploitation ou la gestion de sociétés, • création, exploitation ou gestion de personnes morales ou de structures juridiques, et achat et vente d'entités commerciales (critère 12.1 (d) de la Méthodologie de LAB/CFT 2004).
<i>Éléments clés</i>	<p>La Directive a une portée plus large que les normes du GAFI. Par contre, elle ne couvre pas forcément toutes les activités des comptables, telles que décrites au critère 12.1(d). Merci de décrire le périmètre du devoir de vigilance et des obligations de déclaration à remplir par les auditeurs, les comptables externes et les conseillers fiscaux.</p>
<i>Description et analyse</i>	<p>La Loi de LAB/CFT englobe les comptables ainsi que les comptables externes et les conseillers fiscaux. Par contre, elle ne couvre pas les auditeurs contrairement à la Directive.</p> <p>S'agissant des activités soumises à des obligations de vigilance à l'égard de la clientèle et de conservation des documents, la Loi de LAB/CFT se rapproche davantage de la norme du GAFI que de la Directive. Aux termes de l'article 2 § 1^{er} (b) de la Loi de LAB/CFT révisée, les comptables ainsi que les comptables externes et les conseillers fiscaux sont soumis aux dispositions de ladite loi,</p> <ul style="list-style-type: none"> • lorsqu'ils réalisent des transactions financières ou immobilières ou y prennent part, et • lorsqu'ils aident un client à planifier ou exécuter une transaction dans les situations suivantes :

	<ul style="list-style-type: none"> • achat ou vente de biens immobiliers ou d'une société ; • gestion de devises, d'instruments financiers ou d'autres fonds ou actifs ; • ouverture ou gestion de comptes bancaires, de comptes d'épargne ou de comptes titres ; et • collecte des apports nécessaires à la création, l'exploitation ou la gestion d'une société ou d'une personne morale. <p>En application du critère essentiel, ils devraient également être soumis à des obligations de LAB/CFT lorsqu'ils interviennent dans la création, l'exploitation ou la gestion d'une personne morale ou d'une structure juridique ou dans le cadre de l'achat ou la vente d'une entreprise. Ceci étant, ces activités n'entrent pas dans le champ d'application de la Loi de LAB/CFT révisée (art. 2 § 1^{er} b) i. de la Loi de LAB/CFT révisée).</p>
<i>Conclusion</i>	Les obligations de vigilance à l'égard de la clientèle et de conservation des documents ne couvrent pas l'ensemble des activités pertinentes des comptables, telles que décrites par le critère 12.1(d).
<i>Recommandations et commentaires</i>	Il conviendrait d'élargir le champ d'application de la Loi de LAB/CFT. Les comptables devraient aussi être soumis à des obligations de vigilance et de conservation des documents lorsqu'ils préparent ou effectuent des transactions pour le compte d'un client dans le cadre de la création, l'exploitation ou la gestion de personnes morales ou structures juridiques ainsi que dans l'achat ou la vente d'entreprises.

12. Négociants de biens de grande valeur	
<i>Article 2(1)(3)e) de la Directive</i>	La Directive s'applique aux personnes physiques et morales négociant des biens, dès lors que les paiements sont effectués en espèces pour un montant d'au moins 15 000 EUR.
<i>R. 12 du GAFI</i>	L'application se limite aux négociants en métaux précieux ou en pierres précieuses.
<i>Éléments clés</i>	La Directive a une portée plus large. Votre pays suit-il également une approche plus large ?
<i>Description et analyse</i>	La Loi de LAB/CFT s'applique aux négociants de métaux précieux ou pierres précieuses lorsqu'ils effectuent une transaction égale ou supérieure à un montant de 15 000 EUR (art. 2 § 1 lettre c) ii. de la Loi de LAB/CFT révisée).
<i>Conclusion</i>	La Loi de LAB/CFT ne suit pas l'approche de la Directive.
<i>Recommandations et commentaires</i>	Néant.

13. Casinos	
<i>Article 10 de la Directive</i>	Les États membres doivent imposer l'identification et la vérification de l'identité de tous les clients de casinos qui achètent ou vendent des plaques ou des jetons pour un montant de 2 000 EUR au moins. Cette obligation ne s'applique pas dans les cas où les clients sont identifiés à l'entrée.

<i>R. 16 du GAFI</i>	L'identité des clients qui effectuent des transactions d'un montant égal ou supérieur à 3 000 EUR doit être établie et vérifiée.
<i>Éléments clés</i>	Dans quelles situations les clients des casinos doivent-ils être identifiés ? Quel seuil est appliqué dans votre pays pour l'identification des transactions financières effectuées par les clients dans les casinos ?
<i>Description et analyse</i>	Aux termes de l'art. 1 ^{er} ter §1 c) de la Loi de LAB/CFT révisée, il est interdit d'ouvrir un casino.
<i>Conclusion</i>	La Loi de LAB/CFT ne comporte pas de dispositions relatives à ce sujet, étant donné que l'exploitation de casinos n'est pas autorisée sur le territoire du StS/ECV.
<i>Recommandations et commentaires</i>	Néant.

14. Déclarations des experts-comptables, des auditeurs, des conseillers fiscaux, des notaires et des autres professions juridiques indépendantes à la CRF par l'intermédiaire d'un organisme d'autorégulation	
<i>Article 23(1) de la Directive</i>	Les experts-comptables, les auditeurs, les conseillers fiscaux, les notaires et les autres professions juridiques indépendantes ont la possibilité d'informer en premier lieu un organisme d'autorégulation, qui transmet ensuite rapidement et de manière non filtrée les informations à la CRF.
<i>Recommandations du GAFI</i>	Les recommandations du GAFI ne prévoient pas cette possibilité.
<i>Éléments clés</i>	Votre pays use-t-il de la possibilité offerte par l'article 23 (1) de la Directive ?
<i>Description et analyse</i>	Aux termes de l'art. 34 § 1 de la Loi de LAB/CFT révisée, l'ensemble des entités soumises au devoir de vigilance (y compris les EPNFD ci-dessus) doivent adresser leurs déclarations à l'Autorité du renseignement financier.
<i>Conclusion</i>	La possibilité offerte par l'article 23 (1) de la Directive n'a pas été utilisée.
<i>Recommandations et commentaires</i>	Néant.

15. Obligations de déclaration	
<i>Articles 22 et 24 de la Directive</i>	La Directive exige des institutions qu'elles fassent une déclaration lorsqu'elles ont connaissance, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner des actes de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme (article 22). Les personnes soumises à la Directive doivent s'abstenir d'effectuer toute transaction dont elles savent ou soupçonnent qu'elle est liée au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme et doivent en informer la CRF afin qu'elle stoppe la transaction. Lorsque le refus de réaliser la transaction n'est pas possible ou est susceptible d'empêcher la conduite d'une enquête, les personnes doivent en informer immédiatement la CRF (article 24).
<i>R. 13 du GAFI</i>	Elle exige des entités qu'elles fassent une déclaration d'opération suspecte dès lors qu'elles soupçonnent que des fonds proviennent d'une activité criminelle ou sont liés au financement du terrorisme.
<i>Éléments clés</i>	Dans quelles circonstances les entités son-elles tenues de faire une

	déclaration ? Le cadre législatif prévoit-il un système de déclaration <i>ex ante</i> (article 24 de la Directive) ?
<i>Description et analyse</i>	<p>Aux termes de l'article 34.1 de la Loi de LAB/CFT révisée, les entités visées sont tenues de signaler à l'ARF, de leur propre initiative, toute transaction suspecte, lorsqu'elles savent, soupçonnent ou ont des raisons de soupçonner que les fonds concernés proviennent d'activités criminelles, que des actes de BC ou de FT ont été ou sont commis ou qu'il y a eu tentative d'actes de BC ou de FT.</p> <p>L'article 35.1 de la Loi de LAB/CFT établit la règle de la déclaration <i>a priori</i>, qui interdit aux entités déclarantes d'effectuer des opérations qu'elles jugent suspectes, à moins qu'elles aient déposé une DOS. Déroger à cette règle n'est permis que si refuser d'exécuter la transaction est impossible ou est susceptible d'empêcher la conduite d'une enquête. Dans ce cas, la déclaration doit être établie immédiatement après exécution de l'opération concernée (art. 35.2 de la Loi de LAB/CFT).</p> <p>Compte tenu du fait que la règle de la déclaration fait référence à l'infraction de financement du terrorisme, les problèmes évoqués au sujet du champ d'application de cette infraction valent également dans ce contexte.</p>
<i>Conclusion</i>	L'obligation de déclaration est conforme aux règles de l'UE hormis pour ce qui est de l'incidence en cascade des défaillances de l'infraction de FT.
<i>Recommandations et commentaires</i>	La disposition sera pleinement conforme une fois que l'infraction de FT aura été dûment définie.

16.	Interdiction d'avertir le client (1)	
<i>Article 27 de la Directive</i>	L'article 27 impose aux États membres de protéger de toute menace ou acte hostile les employés des établissements ou des personnes soumis à la Directive.	
<i>R. 14 du GAFI</i>	Pas d'obligation correspondante (les directeurs et les employés doivent être protégés par des dispositions législatives contre toute responsabilité, pénale ou civile, pour violation des règles de confidentialité ; disposition équivalente à celle de l'article 26 de la Directive).	
<i>Éléments clés</i>	L'article 27 de la Directive est-il en œuvre dans votre pays ?	
<i>Description et analyse</i>	La Loi de LAB/CFT ne prévoit pas la protection des employés des institutions déclarantes de toute menace ou acte hostile.	
<i>Conclusion</i>	L'art. 27 de la Directive n'est pas repris dans la Loi de LAB/CFT.	
<i>Recommandations et commentaires</i>	Envisager de mettre en œuvre l'art. 27 de la Directive.	

17.	Interdiction d'avertir le client (2)	
<i>Article 28 de la Directive</i>	L'interdiction d'informer le client s'étend aux situations où une enquête pour blanchiment de capitaux ou financement du terrorisme est en cours ou pourrait être ouverte. La Directive énumère les cas dans lesquels cette interdiction est levée.	
<i>R. 14 du GAFI</i>	L'obligation prévue à la R. 14 couvre le fait de transmettre une DOS à la CRF ou de lui communiquer des informations correspondantes.	

<i>Éléments clés</i>	Dans quelles circonstances l'interdiction d'informer le client s'applique-t-elle ? Existe-t-il des exceptions ?
<i>Description et analyse</i>	En application de l'article 36 de la Loi de LAB/CFT, les parties déclarantes, leurs représentants légaux, leurs administrateurs, leurs dirigeants, leurs employés, leurs consultants et leurs collaborateurs de toute autre nature ainsi que toute autre personne en ayant connaissance ne sont pas autorisés à signaler à la personne concernée ou à des tiers que des transactions suspectes ont été déclarées ni de leur communiquer des informations à ce sujet. Conformément à l'art. 28 de la Directive, cette interdiction s'applique aussi dans les situations où une enquête pour BC ou FT est en cours ou est susceptible d'être ouverte. La Loi de LAB/CFT ne prévoit pas d'exceptions aux obligations à remplir au titre de l'interdiction d'avertir le client.
<i>Conclusion</i>	L'interdiction d'avertir le client visée dans Loi de LAB/CFT englobe les situations prévues par la norme du GAFI et celles décrites dans la Directive. Aucune exception n'est définie.
<i>Recommandations et commentaires</i>	Néant.

18. Succursales et filiales (1)	
<i>Article 34(2) de la Directive</i>	La Directive exige des établissements de crédit ou financiers qu'ils communiquent les politiques et procédures internes pertinentes en matière de vigilance, de déclaration, de conservation des documents, de contrôle interne, d'évaluation du risque, de gestion du risque, de gestion de la conformité et de communication aux succursales et aux filiales majoritaires situées dans des pays tiers (non-membres de l'UE).
<i>R. 15 et 22 du GAFI</i>	Les obligations au titre des 40 Recommandations du GAFI sont plus larges et plus strictes, mais elles n'englobent pas les obligations prévues à l'article 34(2) de la Directive de l'UE.
<i>Éléments clés</i>	Une obligation similaire à celle prévue à l'article 34 (2) de la Directive est-elle prévue ?
<i>Description et analyse</i>	Aux termes de l'art. 2 bis de la Loi de LAB/CFT, les succursales et filiales étrangères des entités soumises au devoir de vigilance ainsi que les institutions qu'elles contrôlent intégralement ou conjointement, directement ou indirectement, sont tenues d'observer les obligations visées dans ladite loi. Lorsque les obligations en vigueur dans le pays étranger ne sont pas équivalentes à celles établies dans cette loi, les succursales, filiales et institutions contrôlées doivent remplir les obligations visées dans cette loi, dans la mesure où la législation du pays étranger dans lequel elles se trouvent les y autorise.
<i>Conclusion</i>	Une obligation similaire à celle prévue à l'art. 34 (2) de la Directive n'est pas prévue.
<i>Recommandations et commentaires</i>	Envisager de mettre en œuvre l'art. 34 (2) de la Directive.

19. Succursales et filiales (2)	
<i>Article 31(3) de la Directive</i>	La Directive exige que, si la législation du pays tiers ne permet pas d'appliquer des mesures de LAB/CFT équivalentes, les établissements de crédit et financiers prennent des mesures supplémentaires pour faire face de manière efficace au risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.
<i>R. 22 et 21 du GAFI</i>	Elles exigent que les institutions en informent leurs autorités compétentes.
<i>Éléments clés</i>	Quelles autres mesures vos institutions financières sont-elles éventuellement tenues de prendre lorsque la législation du pays tiers n'autorise pas leurs agences étrangères à appliquer des mesures de LAB/CFT équivalentes ?
<i>Description et analyse</i>	Lorsque les dispositions en vigueur dans le pays étranger ne sont pas équivalentes à celles de la Loi de LAB/CFT, l'art § 3 bis de la Loi de LAB/CFT impose aux succursales, filiales et institutions contrôlées d'en informer l'Autorité du renseignement financier.
<i>Conclusion</i>	Une obligation similaire à celle prévue à l'art. 31 (3) de la Directive n'est pas prévue.
<i>Recommandations et commentaires</i>	Envisager de mettre en œuvre l'art. 31 (3) de la Directive.

20. Autorités de surveillance	
<i>Article 25(1) de la Directive</i>	Aux termes de la Directive, les autorités compétentes doivent informer promptement la CRF si, dans le cadre de leur travail, elles découvrent des faits susceptibles d'être liés au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme.
<i>R. du GAFI</i>	Pas d'obligation correspondante.
<i>Éléments clés</i>	L'article 25(1) de la Directive est-il en œuvre dans votre pays ?
<i>Description et analyse</i>	Sur le territoire du StS/ECV, les fonctions d'autorité de surveillance sont confiées à l'ARF. En conséquence, il n'y a pas lieu d'imposer aux autorités compétentes d'informer la CRF si, dans le cadre de leur travail, elles découvrent des faits susceptibles d'être liés à des actes de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.
<i>Conclusion</i>	Compte tenu du fait que les fonctions d'autorité de surveillance sont remplies par l'ARF, il n'y a pas lieu de mettre en œuvre l'article 25 (1) de la Directive.
<i>Recommandations et commentaires</i>	

21. Systèmes en place pour répondre aux autorités compétentes	
<i>Article 32 de la Directive</i>	La Directive exige des établissements de crédit et autres établissements financiers qu'ils aient des systèmes leur permettant de répondre de manière rapide et complète à toute demande d'informations de la CRF ou de toute autre autorité, tendant à déterminer s'ils entretiennent ou ont entretenu au cours des cinq années précédentes une relation d'affaires avec une personne physique ou morale donnée.
<i>R. du GAFI</i>	Les recommandations ne prévoient pas d'obligation explicite correspondante, mais ces éléments peuvent être largement déduits des Recommandations 23 et 26 à 32.

<i>Éléments clés</i>	Les établissements de crédit et les institutions financières sont-ils tenus d'avoir de tels systèmes en place et de les appliquer dans la pratique ?
<i>Description et analyse</i>	Aux termes de l'art. 33 § 5, les entités soumises au devoir de vigilance doivent adopter des mécanismes de conservation des données leur permettant de répondre rapidement et efficacement aux demandes de renseignements des autorités compétentes. Par contre, elles ne sont pas explicitement tenues d'être dotées de systèmes leur permettant de répondre de manière rapide et complète à toute demande d'informations de la CRF ou de toute autre autorité, tendant à déterminer si elles entretiennent ou ont entretenu au cours des cinq années précédentes une relation d'affaires avec une personne physique ou morale donnée.
<i>Conclusion</i>	L'article 32 de la Directive n'est pas mis en œuvre.
<i>Recommandations et commentaires</i>	Envisager de mettre en œuvre l'art. 32 de la Directive.

22. Extension à d'autres professions et catégories d'entreprises	
<i>Article 4 de la Directive</i>	La Directive impose aux États membres l'obligation <i>impérative</i> de veiller à ce que ses dispositions soient étendues à des professions et catégories d'entreprises autres que celles visées à l'article 2.1 de la Directive, dont les activités sont susceptibles d'être utilisées à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.
<i>R. 20 du GAFI</i>	Elle exige des pays uniquement qu'ils envisagent une telle extension.
<i>Éléments clés</i>	Votre pays remplit-il l'obligation impérative visée à l'article 4 de la Directive d'appliquer les obligations de LAB/CFT à d'autres professions et catégories d'entreprises, dont les activités sont susceptibles d'être utilisées à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ? Une évaluation des risques a-t-elle été réalisée dans ce domaine ?
<i>Description et analyse</i>	Les obligations de LAB/CFT ne s'appliquent pas à d'autres professionnels et catégories d'entreprises que ceux visés respectivement par la norme du GAFI et l'article 2(1) de la Directive (excepté les casinos). Rien ne permet de dire avec certitude si d'autres professionnels ou catégories d'entreprises sont susceptibles d'être utilisés à des fins de BC ou de FT, compte tenu du fait qu'une évaluation des risques n'a pas été réalisée dans ce domaine.
<i>Conclusion</i>	La disposition contraignante de l'art. 4 (2) de la Directive n'est pas mise en œuvre.
<i>Recommandations et commentaires</i>	Les autorités du StS/ECV devraient réaliser une évaluation des risques afin de déterminer si d'autres professionnels et catégories d'entreprises sont susceptibles d'être utilisés à des fins de BC ou de FT. Le cas échéant, elles devraient envisager de mettre en œuvre l'art. 4 de la Directive.

23. Dispositions spécifiques, relatives aux pays tiers soumis à des exigences équivalentes	
<i>Art. 11, 16(1)(b), 28(4),(5) de la Directive</i>	La Directive comporte des dispositions spécifiques, relatives aux pays qui imposent des obligations équivalentes à celles énumérées dans la Directive (mesures de vigilance simplifiées, par ex.).

<i>R. du GAFI</i>	Les 40 + 9 Recommandations du GAFI n'annoncent pas de dispositions explicites correspondantes.
<i>Éléments clés</i>	Quelle est la démarche éventuellement suivie par votre pays pour les pays tiers qui imposent des obligations équivalentes ?
<i>Description et analyse</i>	<p>La Directive évoque les obligations équivalentes à celles énumérées dans la Directive, alors que la Loi de LAB/CFT fait référence aux « obligations équivalentes à celles visées dans la Loi de LAB/CFT ». Ces références figurent dans plusieurs dispositions :</p> <ul style="list-style-type: none"> • article 30 § 1^{er} de la Loi de LAB/CFT révisée (mesures de vigilance simplifiées pour les institutions financières) ; • Art. 3 § 1^{er} (d) de l'annexe de la Loi de LAB/CFT révisée (mesures de vigilance simplifiées pour les bénéficiaires effectifs de comptes collectifs gérés par des notaires publics ou d'autres praticiens du droit) ; • article 31 § 2 (b) de la Loi de LAB/CFT révisée (certification de confirmation par une institution financière pour les clients n'étant pas physiquement présents) ; • Article 6 du Règlement de l'ARF (virements de fonds avec des États appliquant des mesures législatives équivalentes) ; • Partie 2, section IV de l'Instruction n° 2 de l'ARF (documents de vérification, sites internet d'autorités ou d'organisations publiques) ; • Partie 5 de l'Instruction n° 2 (règles relatives aux mesures de vigilance renforcées à l'égard des institutions financières basées dans des États n'appliquant pas de règlements équivalents). <p>Les États dont les régimes sont jugés équivalents sont identifiés par la Secrétairerie d'État conformément à l'article 30 § 2 de la Loi de LAB/CFT.</p> <p>La liste des pays appliquant des obligations équivalentes, dressée par l'ARF avant la révision de la Loi de LAB/CFT, figure dans l'Instruction n° 3 de l'ARF⁸⁹. Aux termes de cette instruction, la liste a été établie à partir des informations disponibles au niveau international, des informations recueillies dans les rapports d'évaluation des systèmes nationaux de prévention et de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, adoptés par le GAFI, d'autres organismes régionaux de type GAFI, le FMI ou la Banque mondiale, et d'autres informations à jour communiquées par les États concernés.</p>
<i>Conclusion</i>	Le StS/ECV a adopté des dispositions spécifiques à l'égard des pays imposant des obligations équivalentes à celles en vigueur dans son État.
<i>Recommandations et commentaires</i>	Néant.

⁸⁹ À l'époque de la visite sur place de l'équipe MONEYVAL, la liste comportait les États et territoires suivants : États membres de la Communauté européenne et de l'Espace économique européen (Islande, Liechtenstein et Norvège), Australie, Brésil, Canada, Japon, Hong Kong, Inde, République de Corée, Mexique, Fédération de Russie, Singapour, États-Unis d'Amérique, République d'Afrique du Sud, Suisse, Mayotte, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis et Futuna, Aruba, Curaçao, Saint-Martin, Bonaire, Saint-Eustache, Saba.

Annexe du questionnaire de conformité à la 3^e Directive de LAB/CFT de l'UE

Article 3 (6) de la Directive 2005/60/CE de LAB/CFT de l'UE (3^e Directive) :

Le terme « bénéficiaire effectif » désigne la ou les personnes physiques qui, en dernier lieu, possède(nt) ou contrôle(nt) le client et/ou la personne physique pour laquelle une transaction est exécutée ou une activité réalisée. Le bénéficiaire effectif comprend au moins :

(a) pour les sociétés :

- (i) la ou les personnes physiques qui, en dernier lieu, possède(nt) ou contrôle(nt) une entité juridique du fait qu'elle(s) possède(nt) ou contrôle(nt) directement ou indirectement un pourcentage suffisant d'actions ou de droits de vote dans cette entité juridique, y compris par le biais d'actions au porteur, autre qu'une société cotée sur un marché réglementé qui est soumise à des obligations de publicité conformes à la législation communautaire ou à des normes internationales équivalentes ; un pourcentage de 25 % des actions plus une est considéré comme suffisant pour satisfaire à ce critère ;
- (ii) la ou les personnes physiques qui exercent autrement le pouvoir de contrôle sur la direction d'une entité juridique ;

(b) dans le cas de personnes morales, telles que les fondations, et de constructions juridiques, comme les fiducies, qui gèrent ou distribuent les fonds :

- i) lorsque les futurs bénéficiaires ont déjà été désignés, la ou les personnes physiques qui sont bénéficiaires d'au moins 25 % des biens d'une construction juridique ou d'une entité ;
- ii) dans la mesure où les individus qui sont les bénéficiaires de la personne morale ou de la construction juridique ou de l'entité n'ont pas encore été désignés, le groupe de personnes dans l'intérêt principal duquel la personne morale ou la construction juridique ou l'entité ont été constituées ou produisent leurs effets ;
- iii) la ou les personnes physiques qui exercent un contrôle sur au moins 25 % des biens d'une construction juridique ou d'une entité ;

Article 3 (8) de la Directive 2005/60/CE de LAB/CFT de l'UE (3^e Directive) :

(8) « personnes politiquement exposées » : les personnes physiques qui occupent ou se sont vu confier une fonction publique importante ainsi que les membres directs de leur famille ou des personnes connues pour leur être étroitement associées ;

Article 2 de la Directive 2006/70/CE de la Commission (Directive portant mesures de mise en œuvre) :

Article 2

Personnes politiquement exposées

1. Aux fins de l'article 3, paragraphe 8, de la directive 2005/60/CE, les « personnes physiques qui occupent ou se sont vu confier une fonction publique importante » comprennent :

- a) les chefs d'État, les chefs de gouvernement, les ministres, ministres délégués et secrétaires d'État ;
- b) les parlementaires ;
- c) les membres des cours suprêmes, des cours constitutionnelles ou d'autres hautes juridictions dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours, sauf circonstances exceptionnelles ;
- d) les membres des cours des comptes ou des conseils des banques centrales ;
- e) les ambassadeurs, les chargés d'affaires et les officiers supérieurs des forces armées ;
- f) les membres des organes d'administration, de direction ou de surveillance des entreprises publiques.

Aucune des catégories citées au premier alinéa, points a) à f), ne couvre des personnes occupant une fonction intermédiaire ou inférieure.

Les catégories visées au premier alinéa, points a) à e), comprennent, le cas échéant, les fonctions exercées aux niveaux communautaire et international.

2. Aux fins de l'article 3, point 8, de la directive 2005/60/CE, les « membres directs de la famille » ne comprennent :

- (a) le conjoint ;
- (b) tout partenaire considéré par le droit interne comme l'équivalent d'un conjoint ;
- (c) les enfants et leurs conjoints ou partenaires ;
- (d) les parents.

3. Aux fins de l'article 3, point 8, de la directive 2005/60/CE, les « personnes connues pour être étroitement associées » comprennent :

- (a) toute personne physique connue pour être le bénéficiaire effectif d'une personne morale ou d'une construction juridique conjointement avec une personne visée au paragraphe 1 ou pour entretenir toute autre relation d'affaires étroite avec une telle personne ;
- (b) toute personne physique qui est le seul bénéficiaire effectif d'une personne morale ou d'une construction juridique connue pour avoir été établie au profit *de facto* de la personne visée au paragraphe 1.

4. Sans préjudice de l'application, en fonction de l'appréciation du risque, de mesures de vigilance renforcées à l'égard de la clientèle, les établissements et personnes visés à l'article 2, paragraphe 1, de la directive 2005/60/CE ne sont pas tenus de considérer comme politiquement exposée une personne qui n'a pas occupé de fonction publique importante au sens du paragraphe 1 pendant une période d'au moins un an.

VI. LISTE DES ACRONYMES ET GLOSSAIRE DES TERMES UTILISES

<i>Acta Apostolicae Sedis</i> (Actes du Siège apostolique)	Journal officiel du Saint-Siège qui, depuis 1909, paraît environ 12 fois par an. Il contient les principaux documents pontificaux et les documents publiés par les congrégations romaines ainsi que les avis de nominations ecclésiastiques.
Acta Sanctae Sedis	Bulletin mensuel créé en 1865. Entre 1904 et 1909, période où l'Acta Apostolicae Sedis a vu le jour, ce bulletin avait un caractère officiel. Il regroupe les principaux documents publiés par le Pape, directement ou par l'intermédiaire des Congrégations romaines.
Éléments complémentaires	Les éléments complémentaires sont des options qui peuvent renforcer le dispositif de LAB/CFT et qui peuvent être souhaitables. Ils découlent des éléments non obligatoires des Recommandations du GAFI ou de pratiques exemplaires ou autres indications publiées par le GAFI ou par des organismes internationaux de normalisation comme le Comité de Bâle sur la supervision bancaire. Bien qu'ils fassent partie de l'évaluation globale, ils ne sont pas obligatoires et la notation de la conformité n'en tient pas compte.
Visite <i>Ad limina</i>	Obligation pour les évêques résidentiels des diocèses et certains prélats ayant une juridiction territoriale (tels que les abbés ayant juridiction territoriale) de se rendre tous les cinq ans auprès des tombeaux des apôtres Pierre et Paul, de rencontrer les différents dicastères de la Curie romaine, puis le Pape, pour faire un rapport sur l'état de leur diocèse ou de leur prélature.
ARF	Autorità di Informazione Finanziaria – Autorité du renseignement financier.
Loi de LAB/CFT	Désigne à la fois la Loi de l'État de la Cité du Vatican n° CXXVII relative à la prévention et la lutte contre le blanchiment des produits des activités criminelles et le financement du terrorisme, adoptée le 30 décembre 2010, dans sa version révisée, et le Décret n° CLIX de promulgation des amendements et ajouts à la Loi n° CXXVII relative à la prévention et la lutte contre le blanchiment des produits des activités criminelles et le financement du terrorisme du 30 décembre 2010, adopté le 25 janvier 2012.
Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica	Administration du patrimoine du Saint-Siège (APSA).
<i>Annuario Pontificio</i>	Annuaire pontifical.
Lettre apostolique	Dans ce contexte, le terme de « lettres apostoliques » désigne les documents publiés par le Pape, tels que des bulles ou des lettres.
Nonce apostolique	Agent diplomatique permanent (chef de mission diplomatique) du Saint-Siège auprès d'un État ou d'une organisation internationale (Organisation des Nations-Unies, par ex.), ayant le rang d'ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, généralement avec le titre ecclésiastique d'archevêque. Le nonce représente le Pontife Romain de façon stable auprès de l'épiscopat catholique romain de l'État ou de la région auprès duquel il est envoyé (can. 363). Sa charge principale est de rendre toujours plus

solides et efficaces les liens d'unité qui existent entre le Saint-Siège et les Églises particulières (can 364).

Dans les États qui maintiennent des relations diplomatiques avec le Saint-Siège, il est chargé de promouvoir et d'entretenir les rapports entre le Siège Apostolique et les autorités de l'État (can. 365). Aux termes de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, un nonce papal est un ambassadeur au même titre que ceux de tout autre pays. Ceci étant, cette convention autorise l'État d'accueil à donner la préséance au nonce papal sur d'autres ambassadeurs accrédités auprès du même pays et peut attribuer le décanat du corps diplomatique de ce pays au nonce, quel que soit l'ordre de préséance.

Palais apostolique	Résidence officielle du Pape située dans la Cité du Vatican. Le palace apostolique héberge les appartements et les bureaux d'appui de diverses fonctions ainsi que les bureaux administratifs dont l'activité n'est pas centrée sur la vie et les fonctions du Pape.
APSA	Administration du patrimoine du Saint-Siège.
Autorità di Informazione Finanziaria	Autorité du renseignement financier
Can.	Code de droit canonique.
Système du droit canonique	Politiques écrites, adoptées par l'autorité légitime, qui guident les relations entre sujets de la communauté de l'Église.
Carabinieri	L'un des quatre corps des forces armées italiennes. Il s'agit d'une force de police militaire chargée de la sécurité publique.
<i>Caritas in Veritate</i>	En latin « l'amour dans la vérité ». Il s'agit de la troisième encyclique du Pape Benoît XVI et de sa première encyclique sociale. Elle a été signée le 29 juin 2009 et publiée le 7 juillet 2009. Cette encyclique porte sur les problèmes liés à la mondialisation et la poursuite du bien commun. Elle s'adresse à toutes les couches de la société mondiale. Certains de ses points sont destinés plus particulièrement aux responsables politiques, aux responsables économiques, aux responsables religieux, aux financiers et aux services d'aide, mais d'une manière générale, elle s'adresse aussi à tous les hommes de bonne volonté. L'encyclique expose une réflexion détaillée sur des questions et problèmes économiques et sociaux.
CDC	Code de droit canonique.
DVC	Devoir de vigilance envers la clientèle.
STCE	Série des Traités du Conseil de l'Europe.
CFT	Lutte contre le financement du terrorisme.
Chirographe	Document pontifical de l'époque médiévale, établi en deux, trois ou, très occasionnellement, quatre exemplaires sur une même feuille de parchemin où le terme latin « chirographum » (ou équivalent) était inscrit au milieu, en travers de la feuille. Le document était ensuite découpé en deux afin que les deux parties à un accord puissent vérifier l'authenticité de leurs exemplaires respectifs en les comparant. La découpe était souvent faite en zigzag ou en dents de scie pour réduire encore davantage le risque de falsification, d'où la désignation « d'enditure » découlant de la forme dentelée des bords.
Code de droit canonique	Le Code de droit canonique constitue le principal recueil des lois et

	règlements élaborés ou adoptés par l'autorité ecclésiastique pour le gouvernement de l'Église chrétienne et de ses fidèles. Le code actuellement en vigueur a été promulgué le 25 janvier 1983.
Codex Iuris Canonici	Code de droit canonique.
Concordat	Accord signé entre le Saint-Siège et un État souverain dans le but de régler les questions d'ordre diplomatique ou religieux. Sur le plan juridique, un concordat est un traité international qui régit les activités externes et le rôle social de l'Église au sein d'un État particulier ainsi que les relations entre l'État et l'Église.
<i>Corpus delicti</i>	Dans le système de common law, ce terme fait référence au principe selon lequel il faut avoir prouvé qu'un délit ou crime a été commis avant de pouvoir condamner une personne. Dans le droit civil, il désigne aussi le corps du délit, à savoir l'objet qui constitue le délit.
DTE	Déclarations d'opérations en espèces.
Curia Romana	Curie romaine.
Délits	Infractions.
Dicastères	Subdivisions de la Curie romaine.
EPNFD	Entreprises et professions non financières désignées.
BCE	Banque centrale européenne.
Groupe Egmont	Forum destiné aux CRF du monde entier pour améliorer la coopération dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et favoriser la mise en œuvre des programmes nationaux dans ce domaine.
Personnes mandatées	Personnes autorisées à exécuter une transaction unique ad hoc, sans procuration générale.
Lettre encyclique	D'après son étymologie, une encyclique (du grec <i>egkyklios</i> , <i>kyklos</i> désignant un cercle) n'est rien de plus qu'une circulaire. Dans les temps modernes, l'usage de ce terme s'est limité presque exclusivement à certains documents pontificaux adressés explicitement aux patriarches, primats, archevêques et évêques de l'Église universelle en communion avec le Siège apostolique, mais aussi à tous les hommes de bonne volonté. Les encycliques témoignent d'un haut niveau de priorité accordé par le Pape à une question précise à un moment donné.
Siège épiscopal	Siège officiel d'un évêque. Ce siège, qui désigne aussi la cathèdre de l'évêque, est placé dans l'église principale de la juridiction de l'évêque qui, de ce fait, porte le nom de cathédrale épiscopale. Ce terme est souvent employé comme un synonyme de « diocèse ».
<i>Episcopalis sedes</i>	Siège épiscopal ; siège officiel d'un évêque.
Critères essentiels	Éléments que l'on doit impérativement retrouver pour pouvoir démontrer la conformité intégrale avec les éléments obligatoires de chacune des Recommandations.
STE	Série des traités européens [depuis le 1 ^{er} janvier 2004 : STCE = Série des traités du Conseil de l'Europe]
GAFI	Groupe d'action financière.
ARF	Autorité du renseignement financier, CRF du Saint-Siège (y compris

	l'État de la Cité du Vatican).
CRF	Cellule de renseignement financier.
<i>Flagrante delicto</i>	<i>In flagrante delicto</i> est un terme juridique utilisé pour indiquer qu'un criminel a été pris sur le fait, alors qu'il était en train de commettre une infraction. Les termes familiers « pris sur le fait » et « pris la main dans le sac » sont des équivalents français.
Guardia di Finanza	Service répressif italien placé sous l'autorité du ministre de l'Économie et des Finances, chargé de traiter les affaires de criminalité financière et de contrebande.
Saint-Siège/Siège apostolique	Ces termes désignent tous deux le Pape mais aussi, à moins que la nature des choses ou le contexte ne laisse comprendre autrement, la Secrétairerie d'État, le Conseil pour les affaires publiques de l'Église, les congrégations, les tribunaux et autres instituts de la Curie romaine agissant en son nom et sous son autorité et par le biais desquels le souverain pontife gère généralement les affaires de l'Église toute entière (canons 360-361 du Code de droit canonique).
StS	Saint-Siège.
NI	Note interprétative.
<i>In abstracto</i>	Dans l'abstrait.
<i>In rem</i>	Terme latin pour « pour une chose ». http://en.wikipedia.org/wiki/In_rem_-_cite_note-0#cite_note-0
<i>Inter vivos</i>	Terme juridique désignant une cession ou une donation entre vifs par opposition à une donation testamentaire (donation qui devient effective au décès).
IOR	Institut des œuvres de religion (Istituto per le Opere di Religione)
Instituto per le Opere di Religione	Institut des œuvres de religion (IOR).
TI	Technologie de l'information.
<i>Iure gestionis</i>	Actes commerciaux ou privés.
<i>Iure imperii</i>	En vertu de sa souveraineté.
<i>Ius legationis</i>	Terme juridique latin désignant la capacité d'envoyer et de recevoir des consuls et des diplomates.
<i>Ius officii</i>	Terme juridique latin désignant le droit ou le pouvoir associé à une charge. Il est conféré à ceux qui ont été nommés pour remplir une fonction, exercer une charge ou remplir une mission pour le Saint-Siège ou dans l'État de la Cité du Vatican ou pour travailler au Vatican. En général, il est révoqué lorsque la personne concernée quitte sa charge.
<i>Ius sanguinis</i>	« Droit du sang » en latin. Politique sociale accordant aux enfants la nationalité de leurs parents (et non pas celle de leur pays de naissance).
<i>Ius soli</i>	« Droit du sol » en latin. Politique sociale accordant la nationalité à une personne physique née sur un territoire national, indépendamment de la nationalité de ses parents.
<i>Ius tractandi</i>	Capacité d'un État de conclure des traités et de conduire sa propre politique à l'étranger.

Traité de Latran	Le Traité de Latran est l'un des Accords de Latran de 1929, trois accords signés en 1929 entre le Royaume d'Italie et le Saint-Siège. Il a été ratifié le 7 juin 1929, ce qui a mis un terme à la « Question romaine ». Ce traité établit et reconnaît la pleine souveraineté du Saint-Siège et de l'État de la Cité du Vatican.
SR	Services répressifs.
Personnes morales sans reconnaissance canonique	Personnes morales de droit civil mais sans reconnaissance canonique. (Désignées parfois par le terme de « fondations illégitimes »).
QEM	Questionnaire d'évaluation mutuelle.
EJ	Entraide judiciaire.
<i>Motu Proprio</i>	Document émis par le Pape, de sa propre initiative, à l'intention de l'Église catholique romaine.
MA	Mémorandum d'accord.
PTNC	Pays et territoires non coopératifs.
Nonciature	Mission diplomatique de haut niveau du Saint-Siège correspondant à une ambassade.
Nonce	Voir « nonce apostolique » ci-dessus.
Loi de LAB/CFT initiale	Loi n° CXXVII relative à la prévention et la lutte contre le blanchiment des produits des activités criminelles et le financement du terrorisme, adoptée le 30 décembre 2010 (remplacée par le décret n° CLIX).
Pastor Bonus	Constitution apostolique promulguée par le Pape Jean-Paul II le 28 juin 1988. Elle a introduit plusieurs réformes dans le fonctionnement du gouvernement central de l'Église catholique romaine et décrit les fonctions de la Secrétairerie d'État, des congrégations, des tribunaux, des Conseils pontificaux, des services administratifs et des commissions pontificales de la Curie romaine. Elle établit aussi les normes des visites <i>ad limina</i> des évêques à Rome.
PPE	Personnes politiquement exposées.
Peregrinatio ad Petri Sedem	Institution canonique du Saint-Siège, constituée en 1933 pour la coordination et l'assistance des pèlerins qui viennent à Rome, « <i>ad Petri sedem</i> », en particulier pendant les années de jubilé.
Denier de Saint-Pierre	Contribution volontaire versée à l'Église catholique romaine à partir de l'époque des Saxons en Angleterre.
État pontifical	États papaux avant 1870.
Annuaire pontifical	Annuaire du Saint-Siège publié chaque année. Il répertorie tous les papes à ce jour et tous les fonctionnaires du Saint-Siège. Il donne également des listes complètes, avec les informations de contact, des cardinaux et évêques catholiques à travers le monde, les diocèses (avec des statistiques individuelles), les départements de la Curie romaine, les missions diplomatiques du Saint-Siège à l'étranger, les ambassades accréditées auprès du Saint-Siège, le siège des instituts religieux (aussi avec des statistiques individuelles), certains établissements universitaires et d'autres informations similaires.
Commission pontificale pour l'État de la Cité du Vatican	Organe législatif de l'État de la Cité du Vatican.

Préfecture pour les affaires économiques du Saint-Siège	Bureau de la Curie romaine chargé de superviser tous les bureaux du Saint-Siège qui gèrent des finances.
Contrôle prudentiel	Surveillance et réglementation des institutions financières exercées par l'autorité de surveillance pour garantir la protection des clients en veillant à ce que les institutions soient saines sur le plan financier.
Questione Romana	La question romaine.
<i>Rescrit</i>	Par rescrit, on entend l'acte administratif donné par écrit par l'autorité exécutive compétente, par lequel, à la demande de quelqu'un, est concédé selon sa nature propre un privilège, une dispense ou une autre grâce (can. 59§1).
Loi de LAB/CFT révisée	Décret n° CLIX portant promulgation des amendements et ajouts à la Loi n° CXXVII relative à la prévention et la lutte contre le blanchiment des produits des activités criminelles et le financement du terrorisme, adoptée le 30 décembre 2010.
Curie romaine	Ensemble des dicastères et instituts par l'intermédiaire desquels le Pontife romain gère généralement les affaires de l'Église universelle dans l'exercice de sa charge pastorale suprême pour le bien et le service de l'Église toute entière et d'Églises particulières (can 360-361). La Curie forme avec le Pape l'appareil administratif du Saint-Siège et le gouvernement central de l'Église catholique.
Pontife romain	L'évêque de Rome, à savoir le Pape.
Pontife suprême	
Question romaine	Litige politique ayant opposé le gouvernement italien et la Papauté de 1870 à 1929.
Sancta Sedes	Saint-Siège/Siège apostolique.
DAS	Déclaration d'activité suspecte.
Secrétairerie d'État	Dicastère de la Curie romaine. Elle est dirigée par le Cardinal secrétaire d'État et remplit les principales fonctions politiques et diplomatiques du Saint-Siège.
<i>Segnalazioni</i>	Signalements.
Sezione Ordinaria	Section ordinaire de l'APSA.
Sezione Ordinaria	Section extraordinaire de l'APSA.
Specola Vaticana	Observatoire du Vatican. Institut éducatif et de recherche astronomique soutenu par le Saint-Siège.
OA	Organisme d'autorégulation.
<i>stricto sensu</i>	Au sens strict du terme.
DOS	Déclaration d'opérations suspectes.
<i>Sub judice</i>	Sous la considération d'un juge ou du tribunal.
<i>sui generis</i>	Propre à une espèce, à une chose, qui n'appartient qu'à elle.
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (Fournisseur mondial de services de messagerie financière sécurisés).
<i>Una gestione reale</i>	Contrôle et gestion effectifs.
ECV	État de la Cité du Vatican.