



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

MONEYVAL(2012)17 SUMM

# Rapport d'évaluation mutuelle – *Résumé*

Lutte contre le blanchiment de capitaux et  
le financement du terrorisme

## SAINT-SIEGE (y compris l'Etat de la Cité du Vatican)

4 juillet 2012

Le Saint-Siège (y compris l'Etat de la Cité du Vatican) est évalué par MONEYVAL en vertu de la Résolution CM/Res(2011)5 du Comité des Ministres du 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<sup>ème</sup> réunion plénière (Strasbourg, 2 - 6 juillet 2012).

© [2011] Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL)

Tous droits réservés. La reproduction des textes est autorisée, à condition d'en mentionner la source, à l'exception des cas où celle-ci est expressément interdite. Pour toute utilisation à des fins commerciales, cette publication ne peut ni totalement ni partiellement être traduite, reproduite ou transmise, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit – électronique (CD-Rom, Internet, etc.) mécanique, photocopie, enregistrement ou par tout autre système de stockage et de recherche d'informations – sans l'autorisation préalable écrite du Secrétariat de MONEYVAL, Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit, Conseil de l'Europe (F - 67075 Strasbourg Cedex ou [dghl.moneyval@coe.int](mailto:dghl.moneyval@coe.int)).

## RÉSUMÉ

### 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<sup>e</sup> 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<sup>er</sup> avril 2011. Par une Lettre apostolique du

30 décembre 2010, sous la forme d'un '*Motu Proprio*,<sup>1</sup>' Sa Sainteté le Pape Benoit 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 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 œuvre<sup>2</sup>.
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)<sup>3</sup> 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

---

<sup>1</sup> Document émis par le Pape de sa propre initiative à l'intention de l'Église catholique romaine.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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).

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 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'accord (*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 démontrée<sup>4</sup>. 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 GAFI<sup>5</sup>.
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 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

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Les infractions qui doivent être incriminées pour pouvoir former le socle qui permettra les inculpations et condamnations au chef de blanchiment de capitaux.

- 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 pratique<sup>6</sup>.
  28. La Cellule de renseignements financiers pour le StS/ECV est l'ARF, opérationnelle depuis le 1<sup>er</sup> 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.
  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

---

<sup>6</sup> Voir note 4 plus haut.



rejoindre le Groupe Egmont<sup>7</sup> 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.

---

<sup>7</sup> 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.

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.
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 clientèle<sup>8</sup> 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 simplifié<sup>9</sup> 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

---

<sup>8</sup> Des mesures de DVC renforcée doivent être appliquées 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.

<sup>9</sup> 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.

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 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 lots<sup>10</sup>, dans le cas où 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 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 financières 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 ; elles 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

---

<sup>10</sup> 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.

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 Chirographe<sup>11</sup> et du Pastor Bonus<sup>12</sup>, 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. 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

---

<sup>11</sup> Document papal établissant l'IOR.

<sup>12</sup> 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 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 induisant 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 place<sup>13</sup>. 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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.

---

<sup>13</sup> 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.