

Chypre

Cinquième cycle d'évaluation mutuelle

Résumé

1. Le présent rapport résume les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) en vigueur à Chypre au moment de la visite sur place (13-24 mai 2019). Il analyse le niveau de conformité aux 40 Recommandations du Groupe d'action financière (GAFI) et le niveau d'efficacité du système LBC/FT de ce pays tout en énonçant des recommandations sur la manière dont ce dernier pourrait être renforcé.

Conclusions principales

Certains éléments du régime chypriote de LBC/FT fonctionnent de manière satisfaisante :

1. Chypre comprend dans une large mesure les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme auxquels elle est confrontée, bien que la compréhension du risque de FT paraît moins approfondie. Plusieurs mesures ont été déployées pour atténuer efficacement certains risques majeurs.
2. La coopération et la coordination au niveau national sont d'un bon niveau entre les autorités compétentes, tant sur le plan des orientations que des opérations.
3. Le secteur bancaire est devenu plus efficace en ce qui concerne l'atténuation des risques, en grande partie grâce à l'adoption par la Banque centrale de Chypre de pratiques de plus en plus robustes en matière de surveillance.
4. La cellule de renseignements financiers est en mesure de répondre aux besoins opérationnels des autorités compétentes grâce à ses fonctions d'analyse et de diffusion.
5. Chypre a mis en place des mécanismes permettant de fournir une assistance constructive en temps utile à des pays tiers, tant sur une base formelle qu'informelle.

Toutefois, plusieurs lacunes majeures affectent l'efficacité du régime LBC/FT chypriote :

1. Les autorités compétentes ne poursuivent pas encore suffisamment le blanchiment de capitaux des produits criminels générés hors de Chypre, ce qui fait peser une lourde menace sur le système financier du pays.

2. Les autorités compétentes ne sont pas suffisamment proactives en matière de gel et de confiscation de produits criminels étrangers de leur propre initiative, bien qu'elles sont en mesure d'aider efficacement d'autres pays dans ce domaine.
3. Chypre n'a pas procédé à une évaluation formelle des risques posés par les personnes morales, bien que les activités de création et d'administration de sociétés soient largement répandues sur l'île. Cette lacune réduit la capacité des autorités à mettre en œuvre des mesures d'atténuation plus ciblées en vue d'assurer la transparence des personnes morales.
4. La mise en œuvre de mesures « préventives » par l'ensemble du secteur des services aux fiducies et aux entreprises présente des faiblesses. Cette situation affecte sensiblement la disponibilité d'informations relatives à la propriété effective des personnes morales/constructions juridiques enregistrées à Chypre et la déclaration d'opérations suspectes.
5. Bien que des progrès significatifs aient été accomplis par Chypre pour instaurer un cadre de surveillance complet des prestataires de services aux sociétés et fiducies, des avancées supplémentaires sont nécessaires, certains domaines nécessitant des améliorations majeures.
6. Le risque dans le secteur immobilier a augmenté de manière exponentielle depuis que l'acquisition d'un bien immobilier est devenu l'option favorite des personnes désirant acquérir la nationalité dans le cadre du programme d'investissement chypriote. Ce risque n'a pas été correctement réduit dans la mesure où la mise en œuvre de mesures « préventives » par le secteur et le cadre de surveillance de ce dernier accusent des faiblesses importantes.
7. Les risques liés au programme d'investissement chypriote n'ont pas fait l'objet d'une évaluation complète.
8. Les prestataires de services administratifs (PSA) n'ont pas fait preuve d'un niveau uniforme de compréhension des risques de contournement des SFC. Étant donné le statut de Chypre en tant que centre financier international et le rôle de garde-fous dévolu aux PSA, le fait que certains des intéressés ne soient pas toujours en mesure d'identifier les personnes physiques ou morales qui pourraient chercher à dissimuler leur identité derrière des structures complexes pour échapper aux sanctions constitue une vulnérabilité importante.

L'application d'une approche fondée sur le risque au secteur des organismes à but non lucratif n'en était encore qu'à ses débuts au moment de la visite sur place.

Risques et situation générale

En sa qualité de centre financier international (CFI), Chypre est essentiellement exposée à des menaces extérieures de blanchiment de capitaux puisque des non-résidents peuvent tenter de transférer des produits d'activités criminelles à destination de Chypre ou via ce pays, en recourant notamment au système bancaire chypriote, ou peuvent chercher à utiliser des fournisseurs de services aux entreprises et fiducies pour faciliter leurs desseins. Le rapport précise que le programme

d'investissement chypriote (PIC) est intrinsèquement vulnérable aux abus à des fins de blanchiment, tout comme son secteur de l'immobilier, à la fois globalement et du fait que ce dernier semble être le véhicule de choix pour obtenir la citoyenneté chypriote. Bien que la menace terroriste soit considérée comme faible à Chypre, les autorités estiment que le risque de financement du terrorisme (FT) se situe à un niveau moyen dans la mesure où le pays est un CFI proche de zones de conflit.

Niveau global d'efficacité et de conformité technique

6. Évaluation des risques, coordination et élaboration des politiques (chapitre 2 - RI.1, R.1, R.2, R.33 & 34)

Selon le rapport, les risques de BC sont bien compris tant au niveau national qu'au niveau sectoriel ; sur certains points, il convient même de signaler une très bonne compréhension de la part de la Banque centrale de Chypre (BCC). Le niveau de compréhension du risque de financement du terrorisme, quant à lui, est bon. La compréhension du BC et du FT est plus grande que celle reflétée par l'ENR. Dans l'ensemble, elle pâtit néanmoins d'une série de facteurs, notamment la nature historique des statistiques utilisées et les domaines dans lesquels la couverture de l'évaluation n'est pas entièrement développée ou à jour (y compris, par exemple, le programme d'investissement de Chypre, le secteur immobilier, les personnes morales/constructions juridiques et les OBNL). Il serait possible de procéder à une évaluation plus approfondie, notamment en analysant plus longuement les informations générales relatives au FT.

Une stratégie nationale de LBC/FT et un programme d'action associé ont été récemment mis en place. La stratégie et le programme découlent des conclusions de l'ENR et sont conformes à la compréhension du risque. Une série d'initiatives nationales traite spécifiquement des risques auxquels Chypre est confrontée, qu'il s'agisse de directives contraignantes concernant les sociétés écrans, du renforcement des normes visant les apporteurs d'affaires et de l'obligation pour les banques de rencontrer physiquement les clients et le propriétaire effectif des personnes morales ayant un compte chez elles.

L'Autorité consultative est un organisme ancien et constitue le principal mécanisme de coordination en matière de lutte contre le BC/FT. Située au cœur du système de LBC/FT, la CRF exerce une influence nettement positive sur son évolution. Le niveau de coopération et de coordination entre les autorités compétentes est bon, à la fois sur les grandes orientations par le biais de l'Autorité consultative et au niveau opérationnel.

7. Renseignements financiers, enquêtes, poursuites et confiscations (chapitre 3 ; RI.6, 7, 8 ; R.1, 3, 4, 29-32)

En ce qui concerne l'utilisation du renseignement financier, la police a accès à des informations financières et autres – pour faire progresser ses enquêtes dans des affaires nationales et parfois étrangères de blanchiment de capitaux et d'infractions principales associées, ainsi que de financement du terrorisme – et les utilise efficacement. Le rapport conclut que, jusqu'en 2018, la police n'avait pas utilisé de manière exhaustive les renseignements générés par la cellule de renseignements financiers (CRF) en raison du niveau d'expertise insuffisant de son personnel. Consciente de cette lacune, la police a mis en œuvre un certain nombre de mesures et, depuis 2018, l'utilisation des renseignements fournis par la CRF s'est intensifiée, ce dont il convient de se féliciter. Cependant, très peu d'enquêtes ouvertes sur la base des renseignements fournis par la CRF portent sur des activités d'autoblanchiment et de blanchiment pour le compte d'un tiers liées à une infraction principale commise à l'étranger. Or, cette approche ne correspond pas au profil de risque du pays en sa qualité de CFI.

Bon nombre de déclarations d'opérations suspectes¹ (DOS) soumises par les banques contiennent des informations pertinentes et précises correspondant aux risques pesant sur Chypre. Une bonne partie d'entre elles ont soit donné lieu à une enquête au niveau national, soit incité la CRF à diffuser spontanément des informations à des homologues étrangers. La plupart des cas signalés par les banques concernant des personnes morales/constructions juridiques généralement administrées par des prestataires de services administratifs (PSA), il est surprenant que le niveau de déclaration de ces derniers ne soit pas plus élevé. Alors que les banques parviennent à identifier les activités suspectes sur la base de leurs procédures de surveillance continue, il est préoccupant de constater que les PSA en sont incapables pour les clients communs aux deux types d'entités déclarantes. On pourrait en déduire que, lorsque les personnes morales ou les mécanismes gérés par un PSA ne disposent pas d'un compte bancaire à Chypre, la probabilité qu'un client ou une activité suspecte soit identifié à Chypre diminue. Le faible niveau de déclaration par le secteur immobilier est également préoccupant compte tenu des risques auxquels celui-ci est confronté.

La CRF est en mesure de procéder à une analyse de plusieurs niveaux des affaires de BC compliquées reposant sur l'utilisation de structures d'entreprise complexes réparties sur différentes juridictions, une kyrielle de comptes bancaires et de réseaux de blanchiment étendus. Dans le cadre d'une bonne pratique, la CRF diffuse spontanément à des homologues étrangers des analyses complètes qui jouent un rôle essentiel dans l'obtention de condamnations/confiscations dans d'autres juridictions. L'augmentation sensible du nombre de DOS a mis à rude épreuve les ressources humaines limitées de la CRF et pourrait avoir eu un certain impact sur sa fonction d'analyse et de diffusion.

Les autorités semblent disposer de ressources adéquates pour mener les enquêtes portant sur des affaires de blanchiment, même si certains services de la police ont plus de ressources et d'expérience que d'autres dans ce domaine, s'agissant notamment d'infractions reposant sur le recours à des dispositifs compliqués. Une certaine incertitude demeure concernant le moment où les enquêtes pour blanchiment de capitaux et les enquêtes financières sont ouvertes, ainsi que les critères permettant de déterminer celles qui sont prises en charge par la structure spécialisée compétente, à savoir le Bureau d'enquête sur la criminalité économique du Département de lutte contre la criminalité. Les évaluateurs n'ont pas connaissance de problèmes particuliers dus à la législation ou à la procédure qui pourraient entraver ou retarder indûment les enquêtes ou les poursuites.

Chypre affiche un bilan raisonnable en ce qui concerne la poursuite des activités de BC liées à la criminalité domestique (même si les chiffres globaux peuvent paraître modestes lorsqu'on les compare au nombre de condamnations pour des infractions principales à haut risque). Le nombre de poursuites et de condamnations relatives à des produits étrangers générés par le blanchiment est faible, mais le nombre d'enquêtes augmente. Consciente que le faible nombre d'activités répressives visant les produits étrangers ne correspond pas à son profil de risque en tant que CFI, Chypre a pris des mesures constructives pour remédier à ce problème, notamment en renforçant certaines de ses ressources. Des modifications ont également été apportées à la législation afin de régler le problème découlant de l'exigence par les magistrats de l'identification et de la preuve de l'infraction principale ; il serait intéressant de savoir comment les tribunaux réagiront dans la pratique. Alors que des peines pour blanchiment sont souvent intégrées dans la peine plus lourde sanctionnant l'infraction principale (purgée simultanément), la jurisprudence offre des exemples encourageants d'affaires dans lesquelles la peine au titre du blanchiment est la plus lourde.

Au cours de la période examinée, à Chypre, le total des avoirs gelés a atteint 115 millions d'EUR et celui des sommes confisquées 13 millions si l'on tient compte de l'exécution d'ordonnances de confiscation

¹ Dans le présent rapport, le terme DOS désigne à la fois les déclarations d'opérations suspectes et les déclarations d'activités suspectes. La CRF chypriote reçoit en effet les deux types de déclarations, puisque la législation – à la différence des directives de la CRF – ne fait pas de distinction entre les deux.

émises par des autorités étrangères. Bien que ce chiffre soit encourageant, force est de constater qu'une certaine inactivité persiste au niveau national dans le domaine du gel et de la confiscation des produits étrangers. Pourtant, dans certaines affaires, les autorités chypriotes ont spontanément informé leurs homologues étrangers de l'existence de produits/avoirs de valeur équivalente et gelé provisoirement ceux-ci en attendant la réception et l'exécution d'une demande d'entraide judiciaire. Chypre renforce et améliore son approche en matière d'enquêtes financières, même si ces dernières ne sont pas engagées systématiquement. Néanmoins, la portée des enquêtes financières engagées est étendue et les autorités de poursuite pénale ont accès à un large éventail de sources pour faciliter leur travail dans ce domaine. Il existe une coopération étroite entre les autorités compétentes et la CRF, en particulier, joue un rôle important dans les demandes d'ordonnance de gel et, le cas échéant, dans le recours au pouvoir de report des transactions.

Les douanes sont très conscientes des risques liés aux juridictions voisines. Les autorités appliquent des mesures efficaces en surveillant les mouvements, y compris les opérations de fractionnement (« schtroumpfage ») potentielles, en saisissant la CRF en cas de soupçons de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme et en regroupant les infractions pour confisquer les montants si le contexte de l'affaire le permet. Toutefois, le niveau des sanctions infligées dans certains cas suscite des inquiétudes et les autorités reconnaissent que la sanction maximale pour défaut de déclaration/divulgaration d'espèces au-delà du plafond légal est largement insuffisante. Les autorités appliquent des procédures strictes pour cibler et fouiller les passagers, leurs bagages, le courrier et le fret (même si aucune obligation de déclaration/divulgaration ne pèse sur le courrier/fret) et ont obtenu quelques bons résultats, bien que leur attention semble davantage porter sur le numéraire quittant la juridiction.

8. Financement du terrorisme et financement de la prolifération (chapitre 4 ; RI.9, 10, 11 ; R. 1, 4, 5-8, 30, 31 & 39)

Quelques condamnations ont été prononcées dans des affaires de terrorisme comportant des éléments financiers et certaines enquêtes pour FT sont en cours. Aucune poursuite ou condamnation au titre du FT n'a encore été enregistrée. La juridiction n'est pas confrontée à une menace terroriste considérable provenant de l'intérieur du pays même si elle est consciente, en sa qualité de CFI, des risques associés à ses activités internationales. La juridiction n'est certainement pas complaisante et dispose d'une solide infrastructure de lutte contre le terrorisme, en particulier le Centre de fusion (un organisme intergouvernemental) qui répond et évalue les diverses menaces liées au terrorisme, dont le FT. Les autorités chypriotes ont pris des mesures pour accroître la sensibilisation aux risques de FT au sein des secteurs public et privé et pour cibler les ressources afin de récolter davantage de renseignements relatifs au financement du terrorisme dans le cadre du traitement des demandes d'entraide judiciaire entrantes.

Chypre met en œuvre sans délai les sanctions financières ciblées (SFC) liées au FT en recourant à une combinaison de mécanismes supranationaux (au niveau de l'UE) et nationaux. Chypre n'a ni identifié la moindre cible à désigner ni proposé la moindre désignation au Comité 1267/1989 ou au Comité de 1988. Elle n'a jamais proposé une désignation de sa propre initiative, ni reçu de demande d'un autre pays visant à donner effet à des mesures de gel en vertu de la Résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies. Pour les deux régimes, Chypre s'appuie entièrement sur le cadre supranational de l'UE. Toutefois, le Gouvernement chypriote dispose d'un mécanisme informel pour élaborer des documents susceptibles d'étayer les propositions de désignation de cibles spécifiques de sanctions financières au titre d'activités liées au terrorisme par le biais du régime de sanctions autonome de l'UE.

Les autorités de surveillance disposent de canaux efficaces pour communiquer leurs nouvelles désignations aux entités assujetties. Elles contribuent également au sérieux de la conformité aux SFC par le biais de règlements, de notifications et d'examen. Le respect des exigences pertinentes est

vérifié lors d'inspections sur place, à l'exception des examens effectués par les autorités de surveillance des agents immobiliers et du casino. En général, les vérifications de la conformité aux SFC font partie des audits complets de LBC/FT. Si la Banque centrale de Chypre (BCC) a élaboré une liste de contrôle détaillée à utiliser sur site, les manuels des autres autorités de surveillance sont moins complets.

À ce jour, aucun fonds ou autre actif n'a été gelé à Chypre dans le cadre des SFC liées au FT. Toutefois, en général, toutes les entités soumises à l'obligation de contrôle sont conscientes de leur rôle en la matière et des exigences pesant sur elles en ce qui concerne le gel des fonds/actifs ; elles ont d'ailleurs mis en place des systèmes leur permettant de mettre ces sanctions en œuvre. Certains éléments indiquent que le système fonctionne ; c'est le cas notamment de l'identification des correspondances partielles ou des correspondances avec des régimes de sanctions non liés aux SFC. Les entités soumises à l'obligation de contrôle comparent leur liste de clients aux listes de désignations aux fins de sanctions. Toutefois, la fréquence et la méticulosité de cette comparaison varient considérablement depuis l'examen en temps réel des clients (y compris des personnes liées aux clients telles que les banques centrales), de tous les actionnaires sur l'ensemble de la chaîne de propriété et des contreparties des opérations jusqu'au contrôle périodique des clients et des bénéficiaires effectifs.

Les banques ont fait preuve d'une compréhension approfondie du risque de contournement des sanctions et fait part de leurs préoccupations concernant les structures complexes des personnes morales et des activités menées par des associés de leurs clients au nom de personnes désignées. Conformément à cette perception du risque, les banques semblent appliquer des mesures adéquates pour atténuer le danger de contournement des sanctions. Compte tenu de la taille du secteur bancaire, ces résultats suggèrent que Chypre prend des mesures proportionnées aux risques qui pèsent sur elle. Les autres entités assujetties, en particulier les PSA, n'ont pas fait preuve du même niveau de compréhension des risques de contournement des SFC que les banques. Le fait que certaines entités assujetties ne soient pas toujours en mesure d'identifier les personnes morales ou physiques susceptibles de chercher à dissimuler leur identité derrière des structures complexes pour échapper aux sanctions constitue une vulnérabilité importante, compte tenu du statut de CFI de Chypre et du rôle joué par les PSA en leur qualité de garde-fous.

Au moment de la visite sur place, Chypre avait commencé à mener un examen du secteur des OBNL et, à ce titre, entrepris d'identifier le sous-ensemble d'organisations susceptibles, en raison de leurs activités ou de leurs caractéristiques, d'être exposées à une utilisation abusive à des fins de FT. Aucune des mesures prises jusqu'à présent par Chypre ne se fonde sur une compréhension approfondie du risque de FT pesant sur les OBNL sur le territoire national et aucun aspect du mécanisme de surveillance n'a pour but d'éviter leur utilisation abusive à des fins de FT. Il convient toutefois de noter que la création d'un registre en ligne des OBNL et l'adoption d'un cadre législatif complet en 2017 constituent des initiatives positives. Les autorités sont en train de créer une base de données complète sur les OBNL, laquelle servira aux évaluations futures de ce secteur et contribuera à l'introduction d'une approche plus rigoureuse fondée sur les risques.

La mise en œuvre et la communication des SFC liées au financement de la prolifération (FP) suivent des processus analogues à ceux des SFC liées au FT. À ce jour, aucun fonds ou autre actif n'a été gelé à Chypre dans le cadre des SFC liées à ce type de financement. Il existe des procédures nationales de délivrance de licences d'exportation de biens à double usage et d'équipements militaires et de contrôle des exportations de produits sensibles.

Comme pour les SFC liées au FT, les entités assujetties sont généralement conscientes de la nécessité de mettre en place des protocoles permettant de geler sans délai tout actif dans le cadre du régime de sanctions pertinent. Cependant, la plupart des entités assujetties interrogées, y compris les banques de premier ordre, ont eu des difficultés à préciser les différences entre le financement de la prolifération et celui du terrorisme sous leurs divers aspects : risques géographiques, typologies des transactions, etc. En l'absence d'un lien géographique manifeste, les entités assujetties pourraient se

révéler moins efficaces en matière d'identification et d'adoption de mesures visant les transactions de FP et leurs auteurs. Les autorités de surveillance ont pris des initiatives limitées pour sensibiliser les entités assujetties aux questions liées au FP. Les mesures de surveillance visant à contrôler le respect des SFC liées au FP sont analogues à celles liées au FT. Les méthodologies sur site élaborées par les autorités de surveillance ne distinguent pas spécialement entre les régimes de sanctions liés au FP et les autres. En dehors de la BCC, les autorités compétentes ne semblent pas être en mesure de contrôler le respect des exigences relatives aux SFC liées au FP en tant que telles.

9. Mesures préventives (chapitre 5 – RI.4 ; R.9-23)

Les entités assujetties comprennent le risque de manière assez inégale. Les banques et institutions financières non bancaires affichent généralement un bon niveau de compréhension des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme auxquels elles sont confrontées. Les grandes banques, notamment, analysent les risques propres à leur secteur et à leurs institutions et identifient correctement les différents risques de BC/FT associés à leurs diverses activités commerciales, ainsi qu'au profil et à l'identité de leurs clients (y compris ceux introduits par des apporteurs d'affaires professionnels). Les différentes IF non bancaires ont une compréhension du risque de blanchiment comparable à celle des banques. Elles ont démontré une compréhension générale du risque de FT, mais sont moins à même d'expliquer comment leurs activités pourraient être utilisées à des fins de financement du terrorisme. La majorité d'entre elles indiquent vouloir recevoir davantage de consignes ou d'orientations. Parmi les entreprises et professions non financières désignées (EPNFD), les grands prestataires de services administratifs (PSA) – fortement exposées au risque international – ont une très bonne compréhension du risque. Les petits prestataires de services financiers, les agents immobiliers et le casino sont moins avisés dans leurs évaluations et moins aptes aussi à décrire les défis auxquels ils sont confrontés en matière de BC/FT.

La compréhension par les entités assujetties de leurs obligations légales en matière de LBC/FT est, elle aussi, fluctuante. Parmi les IF, en particulier les banques, la compréhension de ces obligations est excellente. En outre les banques sont conscientes des meilleures pratiques internationales et des considérations prudentielles qui vont au-delà des obligations légales. Parmi les IF non bancaires et les EPNFD, la connaissance des obligations LBC/FT semble être fonction de la taille et de l'exposition internationale. La plupart des grandes institutions et celles ayant des clients étrangers, comme les PSA, ont une connaissance détaillée et approfondie de leurs obligations légales. L'exploitant du casino comprend ses propres obligations légales et interagit peu avec la plupart des autres entités assujetties. Les agents immobiliers savent qu'ils ont des obligations légales, même s'ils n'en connaissent pas toujours parfaitement la teneur.

Les entités assujetties s'interdisent de faire des affaires avec les clients refusant de fournir les informations demandées à des fins de vigilance à l'égard de la clientèle et, selon la perception générale, sont particulièrement actives dans la collecte et l'évaluation desdites informations. Les clients des banques, y compris les autres IF et les EPNFD, pensent que celles-ci appliquent les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle sans réellement faire la distinction entre les différents risques. La plupart des institutions financières non bancaires considèrent les mesures de vigilance des banques, perçues comme plus rigides, comme venant compléter leurs propres mesures de conformité basées sur le risque. Seuls quelques établissements non bancaires de premier ordre ayant une activité internationale importante – notamment quelques grands PSA réglementés par la CySEC et l'ICPAC et un service de transfert d'argent et de valeurs disposant d'un réseau multinational – semblent intégrer des pratiques de conformité visant à établir une structure totalement indépendante afin de se protéger contre le risque de BC/FT, sans tenir compte des pratiques des banques. La tendance à se reposer sur la vigilance des banques à l'égard de la clientèle pour effectuer certaines opérations, telles que les transactions immobilières de grande envergure, est manifeste. Cette pratique génère des attentes excessives en ce qui concerne la capacité du secteur bancaire à réduire les risques et compromet

l'efficacité globale du système financier chypriote en matière de conformité.

Les IF appliquent généralement des mesures spécifiques et renforcées de manière appropriée aux comptes de correspondants, aux nouvelles technologies, aux virements électroniques, aux pays à haut risque et aux sanctions financières ciblées. Les IF n'acceptent généralement des personnes politiquement exposées (PPE) ou des associations de PPE comme clients qu'à l'issue d'une sélection rigoureuse. La plupart sont en train d'acquérir une compréhension approfondie des sources de revenus des intéressés. La majorité des EPNFD semble se situer à un niveau de conformité comparable, mais les agents immobiliers n'ont pas démontré d'une application correcte des mesures renforcées.

Les banques soumettent des DOS beaucoup plus fréquemment que les autres types d'institutions financières [y compris les entreprises de services monétaires (ESM) rencontrées sur place] et les EPNFD. Même parmi les banques, la fréquence des enquêtes internes sur les activités suspectes et la proportion dans laquelle les enquêtes internes aboutissent à la soumission de DOS varient considérablement d'un établissement à l'autre.

Le casino fonctionne actuellement à la limite ou au-delà des capacités de son système de conformité et de gestion des risques en matière de BC/FT. Un programme d'action, dont la préparation par un consultant extérieur est en phase terminale, identifiera les mesures d'atténuation nécessaires pour remédier aux lacunes actuelles. Toutefois, il est impossible d'affirmer que ce programme vise à identifier les mesures à prendre pour faire face à la croissance prévue de l'activité.

10. Contrôle (chapitre 6 – RI.3 ; R.14, 26-28, 34, 35)

Les autorités de surveillance des IF – à savoir la BCC, la Commission des valeurs mobilières de Chypre (*Cyprus Securities Exchange Commission* ou CySEC) et le Service des sociétés d'assurance et de contrôle (*Insurance Companies and Control Service* ou ICCS) – appliquent des contrôles complets en vue d'empêcher les criminels de posséder ou de contrôler des titulaires de licences.

Les risques de blanchiment de capitaux sont bien compris ; dans certains cas, ils sont même très bien compris, par exemple lorsque des exercices d'évaluation de risques spécifiques sont initiés par la BCC. Dans l'ensemble, les risques de FT sont eux aussi compris, mais moins bien que ceux de BC. Les autorités de surveillance appliquent des approches fondées sur les risques pour cibler les programmes de LBC/FT. Les approches appliquées par la BCC aux banques et par la CySEC aux acteurs du marché des valeurs mobilières sont les plus solides et les plus élaborées, même si elles pourraient être affinées (au prix de changements mineurs). L'approche appliquée par la BCC aux IF non bancaires n'est pas aussi complète que celle dont elle use avec les banques. Ces secteurs en sont en effet encore au stade du développement.

Les inspections de la BCC et de la CySEC sont d'un très haut niveau et imposent systématiquement la remédiation des infractions. Les deux organismes peuvent infliger des sanctions. Le système se caractérise par un bon niveau d'efficacité et de dissuasion. Toutefois, le processus de la BCC n'est pas rationalisé et, dans l'ensemble, les cadres respectifs de ces deux organismes ne sont pas totalement efficaces. L'ICCS n'a jamais infligé de sanctions. En ce qui concerne la BCC et la CySEC, le manque de ressources en personnel limite l'efficacité du processus d'autorisation/agrément (mais pas sa qualité) et, pour les trois organismes, la pénurie de personnel affecte la capacité de surveillance, le travail lié à l'évaluation des risques et l'infliction éventuelle de sanctions.

Les autorités ont démontré qu'elles avaient fait progresser le niveau de conformité des IF. Elles ont promu auprès des établissements financiers une compréhension claire de leurs obligations en matière de LBC/FT en mettant davantage l'accent sur la lutte antiblanchiment.

Toutes les autorités de surveillance des EPNFD appliquent des mesures concernant l'entrée sur le marché, bien qu'avec des degrés d'intensité variables. La CySEC et l'Institut des experts-comptables

agréés (ICPAC) appliquent des contrôles complets en matière de délivrance de licences ; les contrôles de vérification de l'association du barreau chypriote (CBA) sont plus limités. Les trois autorités de surveillance des PSA n'échangent pas systématiquement entre elles des informations concernant les demandes rejetées et les licences retirées. Il pourrait en résulter des situations dans lesquelles une personne jugée inapte par une autorité de surveillance pourrait solliciter l'obtention d'une licence auprès d'un autre organisme. Le Conseil d'enregistrement des agents immobiliers applique des mesures d'entrée sur le marché, bien que certaines exigences d'enregistrement ou de renouvellement de licence n'aient pas pu être justifiées. La Commission des casinos a appliqué des mesures adéquates d'entrée sur le marché au casino opérant à Chypre.

Les autorités de surveillance des PSA ont une bonne compréhension des risques de blanchiment de capitaux pesant sur ce secteur, tandis que la compréhension des risques de FT est moins fine. Les trois autorités compétentes appliquent des approches analogues en matière d'évaluation des risques. Toutefois, certaines différences subsistent dans les méthodes d'évaluation et les trois approches gagneraient à être améliorées ou affinées (en ce qui concerne, par exemple, l'élargissement de l'ensemble des données à recueillir sur les risques de BC/FT). Les risques de BC/FT du secteur immobilier sont sous-estimés par le Conseil d'enregistrement des agents immobiliers. La Commission des casinos a une connaissance approfondie des risques de blanchiment auxquels les casinos sont exposés et comprend généralement bien les risques de financement du terrorisme. Toutes les autorités de surveillance des EPNFD (à l'exception du Conseil d'enregistrement des agents immobiliers) appliquent une approche fondée sur le risque avec plus ou moins de rigueur. Les ressources allouées à la surveillance LBC/FT au sein des diverses autorités de surveillance (à l'exception des inspections sur place de l'ICPAC) ne suffisent pas encore à garantir la mise en œuvre d'une surveillance pleinement efficace fondée sur le risque. Le nombre d'inspections sur place effectuées à ce jour par l'ensemble des autorités de surveillance des EPNFD (à l'exception de l'ICPAC) se situe dans le bas de la fourchette. Ces autorités ont infligé très peu de sanctions dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

11. *Transparence des personnes morales et constructions juridiques (chapitre 7 – RI.5 ; R.24-25)*

Les autorités comprennent que Chypre, en tant que centre d'enregistrement et de gestion de sociétés, est exposée aux risques de blanchiment de BC/FT associés aux personnes morales créées dans le pays. Pourtant, dans la mesure où la juridiction n'a pas encore formellement identifié et évalué lesdits risques, la nature et l'étendue précises de ces derniers ne sont pas encore bien comprises. La capacité des autorités à mettre en œuvre des mesures d'atténuation ciblant spécifiquement les risques identifiés s'en trouve réduite.

Afin de garantir la transparence des personnes morales et des constructions juridiques détenues ou contrôlées par des non-résidents, à savoir les entités présentant le risque le plus élevé en matière de BC/FT, Chypre utilise une approche mixte : (1) mettre en œuvre un cadre de réglementation et de surveillance des PSA afin de répondre aux exigences en matière de prudence et de LBC/FT ; (2) imposer aux personnes morales ou constructions juridiques détenues/contrôlées par des non-résidents l'obligation de recourir aux services d'un PSA agréé par les autorités chypriotes et résidant à Chypre ; et (3) imposer à ce dernier l'obligation d'obtenir et de détenir des informations adéquates, exactes et à jour sur lesdites personnes morales/constructions juridiques.

Les autorités de surveillance ont déployé des efforts importants pour mettre en place un cadre réglementaire complet applicable aux PSA et permis ainsi l'amélioration du niveau de conformité du secteur et de la qualité des informations relatives aux propriétaires effectifs qu'elles conservent. Toutefois, des progrès additionnels s'imposent, dans la mesure où certains domaines requièrent des améliorations majeures. De plus, il n'existe aucun mécanisme global permettant de vérifier

l'application à toutes les personnes morales/constructions juridiques détenues ou contrôlées par un non-résident de l'obligation d'engager les services d'un PSA titulaire d'une licence chypriote.

Pour obtenir des informations sur les bénéficiaires effectifs, les autorités compétentes s'appuient principalement sur les informations gérées par les PSA et les banques en usant de leurs pouvoirs de collecte d'informations. Lesdits pouvoirs sont adéquats et permettent d'obtenir des informations en temps utile. Le recours par les autorités compétentes aux informations relatives aux propriétaires effectifs gérées par les PSA, considérés comme les principaux dépositaires des informations relatives aux propriétaires effectifs, peut s'avérer problématique pour deux raisons : (1) l'application des exigences relatives aux propriétaires effectifs par les PSA n'est pas uniformément convaincante ; et (2) l'efficacité de la supervision des PSA soulève certaines préoccupations. Il en résulte un défaut de transparence des informations relatives aux propriétaires effectifs des personnes morales/constructions juridiques. Cette lacune peut être quelque peu atténuée lorsque la personne morale ou la construction juridique en cause détient un compte bancaire auprès d'une banque à Chypre. Les banques ont été jugées capables d'appliquer correctement les exigences relatives aux propriétaires effectifs. En 2018, Chypre a introduit dans sa loi LBC/FT des dispositions qui constituent le fondement juridique de la mise en place d'un registre des personnes morales. Au moment de la visite sur place, des mesures avaient été prises pour mettre en place le registre.

12. *Coopération internationale (chapitre 8 – RI.2 ; R.36-40)*

Enfin, Chypre s'est montrée efficace dans l'exécution des demandes d'entraide, répondant en temps opportun et de manière constructive à tous types de demandes formelles émanant de pays avec lesquels elle coopère le plus activement. La CRF joue un rôle important dans le gel et la confiscation d'avoirs pour le compte de juridictions étrangères. Les demandes d'extradition sont traitées efficacement s'agissant d'individus non chypriotes, très connus, en fuite et recherchés par les autorités de poursuite pénale d'autres pays. La police a surmonté les difficultés rencontrées pour répondre à un nombre croissant de demandes en créant le Bureau pour l'exécution/le traitement des demandes d'entraide judiciaire, lequel est toutefois toujours occupé à traiter les dossiers accumulés.

Chypre sollicite de manière proactive l'entraide judiciaire et l'extradition en matière de BC et d'infractions génératrices de produits commises à Chypre et ayant un lien avec l'étranger. Cette approche a entraîné le gel et la confiscation d'actifs à l'étranger et aidé les autorités chypriotes à obtenir des condamnations au niveau national. En l'absence d'un grand nombre d'enquêtes au niveau national concernant des produits du crime générés hors du territoire chypriote et blanchis à Chypre ou via Chypre (par exemple, des activités d'empilement revêtant la forme d'une succession d'opérations bancaires), la coopération internationale est sensiblement moins sollicitée dans ce type d'affaires. Cette situation ne correspond pas au type des menaces pesant sur Chypre en sa qualité de CFI.

La CRF est de manière générale efficace pour ce qui est de fournir et rechercher des coopérations informelles. En raison d'une lourde charge de travail et de ressources humaines limitées, la CRF n'est peut-être pas toujours parvenue à respecter les délais, en particulier dans les affaires impliquant la collecte de volumes importants d'informations. Sur une note positive, en revanche, la CRF partage spontanément des produits d'analyse complets avec ses homologues étrangers, ce qui a largement contribué à l'obtention de condamnations, de saisies et de confiscations des produits par ces derniers.

La police, les douanes et les autorités de surveillance disposent de mécanismes leur permettant de fournir et de rechercher des informations de manière informelle, rapide, constructive et confidentielle.

Les autorités coopèrent en fournissant des informations de base sur le propriétaire effectif des personnes morales et constructions juridiques dont elles disposent.

Actions prioritaires

1. Les autorités compétentes devraient être plus engagées dans la poursuite du blanchiment de produits criminels générés hors de Chypre.
2. Les autorités compétentes devraient être plus proactives dans le gel et la confiscation, de leur propre initiative, de produits du crime étrangers.
3. Chypre devrait procéder à une évaluation formelle et complète des risques intrinsèques aux personnes morales et aux constructions juridiques.
4. Chypre devrait veiller à ce que les PSA prennent des initiatives pour améliorer leur compréhension des risques de BC/FT et appliquent des mesures « préventives » proportionnées à la menace, notamment en fournissant davantage de directives, de formations et de retours d'information.
5. L'association du barreau chypriote devrait renforcer sa procédure d'admission. Toutes les autorités de surveillance des PSA devraient continuer à élaborer une approche fondée sur le risque. Des sanctions efficaces et dissuasives devraient être infligées en cas de violation des exigences LBC/FT.
6. La surveillance du secteur immobilier devrait être sensiblement renforcée et des mesures prises pour accroître le niveau de respect des mesures « préventives » par les agents immobiliers.
7. Chypre devrait procéder à une évaluation globale des risques de BC/FT inhérents au programme d'investissement chypriote.
8. Des mesures devraient être prises pour améliorer la compréhension par les PSA des risques de contournement des SFC.
9. Chypre devrait appliquer une approche basée sur le risque au secteur des OBNL.

Notations en matière d'efficacité et de conformité technique

Niveau d'efficacité²

RI.1	RI.2	RI.3	RI.4	RI.5	RI.6	RI.7	RI.8	RI.9	RI.10	RI.11
Significatif	Significatif	Modéré	Modéré	Modéré	Modéré	Modéré	Modéré	Modéré	Modéré	Modéré

² Pour chaque Résultat Immédiat, quatre notations sont possibles pour juger de l'efficacité : niveau d'efficacité levé, niveau d'efficacité Significatif, niveau d'efficacité Modéré et niveau d'efficacité Faible.

Niveau de conformité technique³

R.1	R.2	R.3	R.4	R.5	R.6	R.7	R.8	R.9	R.10
LC	LC	C	C	LC	LC	LC	PC	C	LC
R.11	R.12	R.13	R.14	R.15	R.16	R.17	R.18	R.19	R.20
C	LC	PC	C	LC	LC	C	LC	LC	C
R.21	R.22	R.23	R.24	R.25	R.26	R.27	R.28	R.29	R.30
C	LC	LC	LC	LC	LC	C	LC	C	LC
R.31	R.32	R.33	R.34	R.35	R.36	R.37	R.38	R.39	R.40
PC	LC	C	LC	C	C	LC	C	C	C

³ Pour chaque Recommandation, quatre notations sont possibles pour juger de la conformité technique : conforme (C), En grande partie conforme (LC), Partiellement conforme (PC), Non conforme (NC). Certaines Recommandations peuvent être non-applicables (NA).

Tous droits réservés. Sauf mention contraire, la reproduction d'extraits est autorisée, à condition que la source soit mentionnée. Aucun extrait de cette publication ne peut, à des fins commerciales, être traduit, reproduit ou transmis, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, électronique (CD-ROM, Internet, etc.) ou mécanique (y compris la photocopie, l'enregistrement et tout système de stockage ou d'extraction de données), sans l'autorisation écrite préalable du Secrétariat de MONEYVAL, Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques, Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg ou moneyval@coe.int)

© MONEYVAL

www.coe.int/MONEYVAL