

Croatie

Rapport d'évaluation mutuelle du cinquième cycle Executive Summary

1. Le présent rapport résume les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) mises en place en Croatie à la date de la visite effectuée sur place (du 10 au 21 mai 2021). Il comporte une analyse du degré de conformité aux 40 Recommandations du GAFI et du degré d'efficacité du système de LBC/FT de la Croatie, ainsi que des recommandations sur la façon dont ce système pourrait être renforcé.

Principales conclusions

- a) Le degré de compréhension des risques de blanchiment de capitaux (BC) est inégal selon les autorités croates. Parmi les organes de contrôle, il varie d'un niveau élevé à un niveau inadéquat en allant de la Banque nationale croate (BNC), de l'Inspection des finances, de l'Organe de contrôle des services financiers croates (OCSFC) à l'Administration fiscale (AF). Parmi les autorités de poursuite pénale, la compréhension des risques de BC du Bureau du procureur de l'État et du Service de la sécurité et des renseignements (SSR) est quasiment identique et correspond aux conclusions de l'évaluation nationale des risques (ENR). La compréhension du Bureau de lutte contre le blanchiment de capitaux (BLBC) est plus vaste que ce que l'ENR laisse penser. Les autorités croates ne font pas toutes preuve d'un degré suffisant de compréhension des risques de financement du terrorisme (FT), la compréhension de la BNC et de l'Inspection des finances étant comparativement meilleure au niveau sectoriel. Dans l'ensemble, la compréhension des risques de BC/FT pâtit de plusieurs lacunes en matière d'identification et d'évaluation. Bien qu'ils ne soient pas établis en tenant compte des risques de BC/FT, trois documents stratégiques sont mis au point pour définir des objectifs de politique dans les domaines de la suppression de la corruption et de la prévention du FT. Deux plans d'action fondés sur l'ENR sont décrits par la Croatie comme représentant une politique nationale de LBC/FT. Du fait de leur teneur, certains doutes existent à ce sujet. Au niveau opérationnel, les autorités compétentes ont fait preuve d'une coopération et d'une coordination satisfaisantes sur les questions de BC/FT mais on

ne constate pas suffisamment d'appui au niveau de l'élaboration des politiques en ce qui concerne la coordination stratégique de la lutte contre le BC/FT.

- b) Les autorités compétentes ont accès à un vaste ensemble de sources de renseignements financiers et d'autres informations pertinentes lorsqu'elles mènent des enquêtes. Les autorités de poursuite pénale se servent principalement des renseignements financiers pour obtenir des preuves et localiser les produits criminels liés à des infractions sous-jacentes. Elles s'en servent rarement dans le contexte des enquêtes sur le BC et jamais pour les enquêtes sur le FT (mais systématiquement dans les investigations préliminaires sur le FT). Les déclarations d'opération suspecte (DOS) reçues, surtout des banques et des services de transfert de fonds ou de valeurs (STFV), contiennent des informations pertinentes et exactes, qui aident le BLBC et les autorités de répression pénale à s'acquitter de leurs fonctions. Les autorités de répression pénale reconnaissent la qualité des informations diffusées par le BLBC. La plupart des enquêtes sont déclenchées par la diffusion d'informations du BLBC mais la proportion d'informations diffusées donnant lieu à l'ouverture d'une enquête reste faible. Le BLBC communique les résultats de ses analyses aux autorités de répression pénale mais dans certains cas (rarement pour ce qui est du BC mais systématiquement pour ce qui est du FT), ces résultats sont adressés à des autorités sans pouvoir répressif. Le BLBC procède à des analyses stratégiques, qui ne tiennent cependant pas suffisamment compte des domaines de risque les plus importants identifiés dans l'ENR. Le BLBC pâtit d'un manque important de ressources humaines, qui nuit à son fonctionnement.
- c) La législation confère aux autorités de répression pénale d'importants pouvoirs en matière de détection et d'enquêtes sur le BC. Les enquêtes sont cependant principalement axées sur les infractions sous-jacentes du fait de la compréhension limitée qu'ont les juges, et dans une certaine mesure les procureurs, de l'infraction de BC. Dans l'ensemble, les résultats obtenus en matière de condamnations pour BC ne sont pas à la hauteur du profil de risque du pays. Les sanctions pénales appliquées ne sont à ce jour pas suffisamment efficaces ni dissuasives.
- d) Les autorités croates disposent de pouvoirs juridiques de détection, de restriction et de confiscation des instruments et des produits du crime et des biens de valeur équivalente. Bien qu'il n'existe pas de politique de haut niveau en matière de confiscation, les autorités compétentes ont montré par leur action ces dernières années que la confiscation est considérée dans une certaine mesure comme un objectif stratégique. La Croatie a confisqué d'importants produits d'infractions sous-jacentes commises dans le pays mais la confiscation d'avoirs liés au BC n'a pas obtenu de résultats concrets. Les enquêtes financières sont menées dans le cadre des enquêtes sur les infractions sous-jacentes mais les autorités n'établissent pas de statistiques sur ces enquêtes et ne peuvent indiquer l'issue d'enquêtes spécifiques. Des retards injustifiés des procédures pénales portant sur des affaires complexes se traduisent par la mainlevée des avoirs saisis et engendrent des risques de dissipation des avoirs. Le transport transfrontalier d'espèces déclenche très rarement des investigations préliminaires des autorités de répression pénale sur le BC/FT. Les

résultats obtenus en matière de confiscation d'avoirs ne sont pas toujours à la hauteur du profil de risques du pays décrit dans les ENR de 2016 et 2020.

- e) Les autorités n'ont pas une bonne compréhension du phénomène du FT et de la façon dont différentes activités légales ou illégales peuvent être exploitées à ces fins. Les autorités de répression pénale ont procédé à un certain nombre d'investigations préliminaires, qui n'ont cependant conduit à aucune enquête officielle pénale ou enquête financière parallèle et ainsi à aucune poursuite judiciaire et condamnation pour infraction de FT. Si cela est dû dans certains cas au manque de fondement juridique suffisant, cela s'explique dans d'autres cas par la non prise en compte d'éléments de FT dans certaines affaires.
- f) La Croatie applique les sanctions financières ciblées des Nations Unies contre le FT et le financement de la prolifération (FP) en s'appuyant sur le cadre juridique de l'Union européenne (UE), ce qui ne garantit pas une application « sans délai » de ces sanctions. Il n'existe pas de cadre juridique national permettant de remédier à ce délai. Aucun cadre national n'a non plus été mis en place pour identifier et désigner les personnes et entités impliquées comme le prévoient les résolutions 1267/1989 et 1988 et 1373 du Conseil de sécurité de l'ONU. Le public n'a accès à aucune procédure ou aucun mécanisme de radiation des listes ou de dégel des avoirs. Le Groupe permanent n'a pas montré qu'il contribuait activement à l'application des obligations relatives au gel des avoirs dans le pays. Les banques et autres entités réglementées (ER) qui sont membres de groupes financiers de grande taille font preuve d'une compréhension suffisante des obligations découlant des sanctions des Nations Unies contre le FT et le FP. Les outils d'application des sanctions utilisés par les ER les plus importantes garantissent des mises à jour en temps voulu et une détection efficace des concordances. Les ER de plus petite taille présentent des lacunes en ce qui concerne la compréhension de certaines obligations liées à la fréquence et à l'étendue des vérifications. Bien qu'aucune concordance véritable n'ait été détectée et aucun avoir gelé, plusieurs RE ont confirmé avoir obtenu de fausses concordances avec des personnes inscrites sur les listes de sanctions des Nations Unies, ce qui témoigne de leur capacité de détecter des concordances. Le contrôle de l'application des sanctions liées au FP s'effectue dans le cadre des inspections de la LBC/FT mais il est nécessaire d'effectuer un contrôle plus fréquent axé sur les secteurs qui fonctionnent moins bien et d'allouer des ressources adéquates.
- g) La Croatie s'est efforcée d'évaluer les risques du secteur des organisations à but non lucratif (OBNL). Ce secteur a été examiné dans le cadre des deux ENR menées en 2016 (secteur jugé sujet à des vulnérabilités en matière de BC) et en 2020 (comme variable dans l'évaluation des vulnérabilités du pays en matière de FT) et d'une analyse thématique réalisée par l'Inspection des finances. Aucune de ces évaluations n'a identifié le sous-ensemble d'OBNL qui relève de la définition du GAFI et risque, du fait de ses caractéristiques, d'être utilisé à des fins de FT. Cela a nui à la mise en œuvre des mesures ciblées visant ce secteur.

- h) Bien que conforme aux conclusions des ENR, le degré de compréhension des risques de BC varie selon les secteurs. Il est plus élevé parmi les banques, les STFV et, dans une moindre mesure, les services de change agréés et les prestataires de services d'actifs virtuels (PSAV), les avocats et les notaires. En ce qui concerne les risques de FT, le degré de compréhension des banques et des PSAV est relativement plus élevé que celui de tous les autres secteurs, qui présentent des lacunes. De manière générale, la compréhension limitée des risques de BC/FT de certaines ER a un impact direct sur l'application des mesures d'atténuation des risques. Les banques et les PSAV ont recours à des méthodes sophistiquées pour appliquer une approche fondée sur les risques, ce qui cadre bien avec leur compréhension des risques et leur évaluation des propres risques de leur établissement. Les institutions financières (IF) et les entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) s'acquittent à divers degrés de leur devoir de vigilance envers la clientèle, notamment pour ce qui est de l'intensité et du degré de sophistication du suivi régulier des relations commerciales, les banques, les STFV, les services de change agréés et les sites de casinos en ligne exerçant un contrôle relativement plus important à cet égard. Le devoir de vigilance envers la clientèle est respecté de manière adéquate pour ce qui est des personnes physiques mais l'application des mesures visant à identifier les bénéficiaires effectifs des entreprises clientes est préoccupante dans tous les secteurs, notamment lorsqu'il s'agit de structures complexes. Les IF, notamment les banques, les STFV et les établissements de monnaie électronique et de paiement, appliquent plus efficacement les mesures de vigilance renforcée que les EPNFD. Les DOS correspondent en grande partie aux risques identifiés dans les ENR. La quantité de DOS effectuées dans les secteurs de la banque et des STFV (y compris la poste croate) est généralement conforme aux attentes, compte tenu de l'importance et des risques relatifs de ces secteurs. Le nombre de DOS déclarées dans les IF non bancaires, notamment les bureaux de change et les EPNFD, y compris les casinos, les notaires et le secteur immobilier, est faible et pourrait témoigner d'une compréhension insuffisante des obligations déclaratives ou de contrôles inadéquats visant à mettre en évidence les activités suspectes.
- i) Lors de l'octroi d'agréments, la BNC applique de strictes mesures, y compris la vérification des informations reçues, ce que l'OCSFC fait dans une moindre mesure. L'Administration fiscale et les autres organismes d'accréditation procèdent à des contrôles administratifs sans vérification des antécédents judiciaires. La BNC et l'Inspection des finances disposent d'un cadre de contrôle relativement adéquat, leurs efforts de contrôle de la LBC/FT étant en grande partie à la hauteur de leur compréhension des risques de BC/FT. Les lacunes de l'OCSFC et de l'Inspection des finances en matière de compréhension des risques nuisent aussi à l'efficacité du contrôle effectué. L'efficacité et le caractère dissuasif des sanctions varient selon les organes de contrôle ; ils sont plus élevés à la BNC et à l'Inspection des finances et plus faibles au sein de l'OCSFC et de l'Administration fiscale.
- j) Les informations sur la création et les différentes formes de personnes morales et de constructions juridiques sont accessibles au public. Bien qu'aucune évaluation n'ait été menée à ce sujet, les autorités font preuve, indépendamment les unes des autres,

d'une certaine compréhension des vulnérabilités des personnes morales et des constructions juridiques pour ce qui est du BC mais pas du FT. Tout en constatant que les sociétés à responsabilité limitée et les sociétés à responsabilité limitée simples sont les formes de personnes morales les plus fréquemment sujettes à des abus, les autorités croates rechignent à accorder une attention particulière aux formes de personnes morales qui risquent le plus de servir au BC mais tendent plutôt à mettre l'accent sur les mécanismes et les comportements criminels. Il existe un ensemble de mesures visant à réduire les risques d'utilisation abusive de personnes morales et de constructions juridiques, telles que l'obligation de s'inscrire à différents registres, y compris le registre des BO, et la participation d'un notaire au processus d'inscription, mais toutes ces mesures présentent certaines lacunes. Les problèmes en matière de vérification des informations et de contrôle régulier nuisent à l'exactitude des informations et à leur actualisation. Des doutes existent dans certains cas quant à la qualité des informations. Les autorités compétentes ont accès en temps voulu aux informations et documents. Les sanctions ne sont pas appliquées de façon systématique.

- k) La Croatie apporte une assistance constructive dans le domaine de la LBC et des extraditions liées au BC/FT et aux infractions sous-jacentes (à l'exception des infractions fiscales lorsqu'elle est en relation avec des États non-membres de l'UE). Il n'existe aucun problème majeur en matière de coopération internationale mais des retards sont parfois observés lorsque les demandes transitent par le ministère de la Justice. Il n'existe aucun mécanisme permettant de classer par ordre de priorité les demandes soumises. La Croatie ne demande à bénéficier de la coopération internationale que dans une mesure restreinte, ce qui ne correspond pas à son profil de risque. Le pays n'a pas adopté d'approche systématique permettant d'identifier et d'éliminer les problèmes systémiques sous-jacents liés au refus par des homologues étrangers des demandes d'extradition. La coopération informelle constitue un point fort du système.

Risques et situation générale

2. Les principaux risques de BC détectés par la Croatie sont liés à la criminalité fiscale, à la corruption et au trafic de drogues. Parmi ces activités, la criminalité fiscale et le trafic de drogues présentent des risques non seulement sur le plan national mais également à l'étranger. La création de personnes morales par des non-résidents et les tentatives de transferts de fonds en direction ou par l'intermédiaire du système financier croate constituent un type d'activité bien connu. La Croatie prend des mesures de prévention de ces risques. Elle constitue un point de transit le long de la « route des Balkans », par laquelle des groupes de criminalité organisée acheminent clandestinement des stupéfiants en Europe de l'Ouest. La corruption est principalement détectée sous ses formes criminelles nationales. Diverses poursuites pénales ont été engagées contre des agents de l'État de haut niveau, y compris l'ancien Premier ministre. Ce comportement illégal peut prendre la forme de versements de fonds publics en échange de services, par exemple de marketing, non fournis ou d'un coût déraisonnable. La Croatie considère que la menace terroriste est faible sur son territoire, peu de Croates ayant quitté le pays pour des zones de conflit.

Niveau général de conformité et d'efficacité

3. La Croatie a apporté d'importantes modifications à sa loi contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en 2018 ainsi qu'en 2019, qui ont considérablement renforcé les obligations d'appliquer des mesures préventives. Elle a également réalisé deux ENR, en 2016 et 2020. Les conclusions de la première évaluation ont conduit à l'adoption de mesures renforcées d'identification des clients. La Croatie a également pris d'importantes mesures visant à améliorer la transparence des personnes morales et des constructions juridiques en mettant en place un registre des bénéficiaires effectifs. Des premières dispositions ont également été prises pour soumettre les PSAV au dispositif de LBC/FT en leur imposant l'obligation d'informer l'OCSFC de leurs activités.

4. En ce qui concerne la conformité technique, le cadre juridique a été considérablement modifié mais un certain nombre d'insuffisances techniques ont été observées, dont certaines risquent de nuire à l'efficacité du système. Il existe des lacunes dans l'application des sanctions des Nations Unies contre le FT et le FP, des mesures relatives au secteur des OBNL et de certaines mesures préventives ayant trait à l'application du devoir de vigilance envers la clientèle. Certains des problèmes liés à l'insuffisance des ressources des autorités compétentes ont un impact systématique. Il est donc nécessaire de renforcer l'appui apporté au niveau des politiques. La Croatie a fait preuve de solides compétences en ce qui concerne l'application des mesures relatives aux lois sur le secret professionnel des institutions financières, la fonction d'analyse des cellules de renseignement financier, le déploiement des autorités compétentes en matière de répression pénale et l'apport de lignes directrices et de retours d'informations dans l'ensemble des secteurs privés.

Évaluation des risques, coordination et définition des politiques (chapitre 2; RI.1, R.1, 2, 33 & 34)

5. La Croatie s'est efforcée d'accroître sa compréhension des risques de BC/FT en réalisant deux ENR, en 2016 et 2020. La deuxième ENR ne fait pas apparaître d'amélioration du degré de compréhension par rapport à la première et n'a pas conduit à une compréhension plus approfondie des risques de BC/FT ni à une meilleure réponse à ces risques. Le degré de compréhension des risques de BC est inégal selon les autorités croates. Parmi les organes de contrôle, il varie d'un niveau élevé à un niveau inadéquat en allant de la BNC, de l'Inspection des finances, de l'OCSFC à l'AF. Parmi les autorités de poursuite pénale, la compréhension des risques de BC est quasiment identique au Bureau du procureur de l'État et au SSR et correspond aux conclusions de l'ENR. La compréhension des risques du BLBC est plus vaste que ce que l'ENR laisse penser en ce qui concerne les tendances observées et les typologies. Les autorités croates ne font pas toutes preuve d'un degré suffisant de compréhension des risques de financement du terrorisme, la compréhension de la BNC et de l'Inspection des finances étant comparativement meilleure au niveau sectoriel.

6. Dans l'ensemble, la compréhension des risques de BC/FT pâtit de plusieurs lacunes en matière d'identification et d'évaluation des risques : les conclusions se fondent sur des connaissances empiriques du fait du manque systémique de données quantitatives ; les données sur la criminalité non détectée ne font l'objet d'aucun examen ; les DOS et autres renseignements financiers ainsi qu'un ensemble de demandes de coopération de l'étranger ne sont pas systématiquement examinés. Les autorités sont surtout capables de décrire les trois plus grandes menaces de BC en termes d'infractions sous-jacentes mais ne peuvent les expliquer en termes de risques. L'impact de certaines vulnérabilités sur les risques auxquels est exposé le pays n'est pas compris.

7. Bien qu'ils ne soient pas établis en tenant compte des risques de BC/FT, trois documents stratégiques sont mis au point pour définir des objectifs de politique dans les domaines de la

suppression de la corruption et de la prévention du FT. Deux plans d'action fondés sur l'ENR sont décrits par la Croatie comme représentant une politique nationale de LBC/FT. Du fait de leur teneur, certains doutes existent à ce sujet.

8. Au niveau opérationnel, les autorités compétentes ont fait preuve d'une coopération et d'une coordination satisfaisantes sur les questions de BC/FT mais on ne constate pas suffisamment d'appui au niveau de l'élaboration des politiques en ce qui concerne la coordination stratégique de la lutte contre le BC/FT.

Renseignements financiers, enquêtes sur le BC, poursuites et confiscation (chapitre 3; RI.6, 7, 8; R.1, 3, 4, 29–32)

9. Les autorités compétentes ont accès à un vaste ensemble de sources de renseignements financiers et d'autres informations pertinentes lorsqu'elles mènent des enquêtes. Les autorités de poursuite pénale se servent principalement des renseignements financiers pour obtenir des preuves et localiser les produits du crime liés aux infractions sous-jacentes. Elles s'en servent rarement dans le contexte des enquêtes sur le BC et jamais pour les enquêtes sur le FT (mais systématiquement dans les investigations préliminaires sur le FT). Elles coopèrent avec le BLBC pour obtenir des renseignements financiers pertinents dans le cadre de leurs enquêtes. Les DOS sont généralement de bonne qualité et, malgré un manque de ressources humaines manifeste, le BLBC réalise des analyses opérationnelles utiles. Les autorités de répression pénale reconnaissent la qualité des informations diffusées par le BLBC mais la proportion d'informations diffusées donnant lieu à l'ouverture d'une enquête reste faible et l'accent est mis sur les infractions sous-jacentes. De plus, les autorités de répression pénale ne fournissent pas suffisamment de retour d'information au BLBC en ce qui concerne la qualité des informations diffusées et les résultats qu'elles ont permis d'obtenir. Le BLBC ne demande pas d'informations de manière proactive aux autorités compétentes pour enrichir ses dossiers. Il procède à des analyses stratégiques, qui ne tiennent cependant pas suffisamment compte des domaines de risque les plus importants. Il ne donne pas non plus de retours d'informations ciblés, au cas par cas si nécessaire, aux ER sur leurs déclarations.

10. Les autorités croates ont d'importants pouvoirs en matière de détection et d'enquêtes sur le BC. Le BC ne constitue cependant pas une priorité énoncée dans les objectifs des politiques nationales. Les affaires judiciaires de BC font le plus souvent suite aux informations diffusées par le BLBC et seules quelques enquêtes ont été déclenchées par les activités des autorités de répression pénale. On constate, parmi les juges, et dans une certaine mesure les procureurs, un manque général de compréhension approfondie de l'infraction de BC. Il est ainsi généralement supposé – et il s'agit également d'un avis énoncé dans la jurisprudence de la Cour suprême – que le dépôt des produits d'un crime sur le compte en banque de différentes personnes physiques est le seul moyen sûr d'entreposer de l'argent avant de l'utiliser par la suite et que toutes les phases du BC (placement, empilement et intégration) doivent avoir lieu. Cela se répercute sur la détection de l'infraction de BC par les autorités de répression pénale et, lorsqu'il y a détection, le niveau élevé de preuves à obtenir conduit généralement les autorités à renvoyer l'affaire aux pays tiers dans lesquels l'infraction sous-jacente a été commise.

11. Il existe en Croatie un solide cadre permettant de geler, de saisir et de confisquer les instruments et les produits du crime, de confisquer des biens de valeur équivalente et de procéder à des confiscations élargies. La confiscation des instruments et des produits du crime et des biens de valeur équivalente est considérée dans une certaine mesure comme un objectif stratégique. Pour ce qui est des infractions ayant généré des profits commises sur le plan national, les confiscations sont dans une

certaines mesures effectives. Aucun produit important provenant d'une infraction de BC n'a été saisi ou confisqué. En ce qui concerne le FT, aucune saisie ou confiscation n'a eu lieu puisque la Croatie n'a ouvert aucune enquête ou poursuites judiciaires pour FT. Le transport transfrontalier d'espèces déclenche rarement des enquêtes sur le BC et on considère que les sanctions administratives appliquées ne sont pas dissuasives. Les résultats obtenus en matière de confiscation d'avoirs à ce jour ne semblent pas être complètement en phase avec le niveau de risques de BC/FT présents dans le pays et les politiques et priorités nationales en matière de LBC/FT.

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

12. Le cadre juridique croate de lutte contre le financement du terrorisme est dans une large mesure conforme aux normes internationales. Il n'y a eu à ce jour en Croatie aucune poursuites judiciaires ou condamnation pour FT. Les autorités n'ont pas fait preuve d'une bonne compréhension du phénomène du FT et de la façon dont différentes activités légales ou illégales peuvent être exploitées à ces fins. Il n'y a eu aucune enquête portant sur le FT et aucune approche proactive de détection du FT n'a été suivie. Les autorités ont détecté des cas potentiels de FT, qui n'ont donné lieu qu'à des investigations préliminaires. Mais les autorités n'ont pas montré qu'elles avaient pris des mesures adéquates pour détecter adéquatement le FT bien que les évaluateurs aient rencontré plusieurs situations dans lesquelles des activités potentielles de FT auraient dû conduire à au moins envisager l'ouverture d'une enquête.

13. La Croatie applique les sanctions financières ciblées des Nations Unies contre le FT et le FP en s'appuyant sur le cadre juridique de l'UE, ce qui ne garantit pas une application « sans délai » de ces sanctions. Il n'existe pas de cadre juridique national permettant de remédier à ce délai. Aucun cadre national n'a non plus été mis en place pour identifier et désigner les personnes et entités impliquées comme le prévoient les résolutions 1267/1989 et 1988 et 1373 du Conseil de sécurité de l'ONU. Le public n'a accès à aucune procédure ou aucun mécanisme de radiation des listes ou de dégel des avoirs. Le Groupe permanent n'a pas montré qu'il contribuait activement à l'application des obligations relatives au gel des avoirs dans le pays. Le ministère des Affaires étrangères et européennes ne joue apparemment pas de rôle actif dans l'application des sanctions des Nations Unies. Les banques et autres ER qui sont membres de groupes financiers de grande taille ont fait preuve d'une compréhension suffisante des obligations découlant des sanctions des Nations Unies contre le FT et le FP. Les outils d'application des sanctions utilisés par les ER les plus importantes garantissent des mises à jour en temps voulu et une détection efficace des concordances. Les RE de plus petite taille présentent des lacunes en ce qui concerne la compréhension de certaines obligations liées à la fréquence et à l'étendue des vérifications. Bien qu'aucune concordance véritable n'ait été détectée et aucun avoir gelé, plusieurs ER ont confirmé avoir obtenu de fausses concordances avec des personnes inscrites sur les listes de sanctions des Nations Unies, ce qui témoigne de leur capacité de détecter des concordances. Le contrôle de l'application des sanctions liées au FP s'effectue dans le cadre des inspections de la LBC/FT mais il est nécessaire d'effectuer un contrôle plus fréquent axé sur les secteurs qui fonctionnent moins bien et d'allouer des ressources adéquates.

14. La Croatie s'est efforcée d'évaluer les risques du secteur des OBNL. Ce secteur a été examiné dans le cadre des deux ENR menées en 2016 (secteur sujet à des vulnérabilités en matière de BC) et en 2020 (comme variable dans l'évaluation des vulnérabilités du pays en matière de FT) et d'une analyse thématique réalisée par l'Inspection des finances. Aucune de ces évaluations n'a identifié le sous-ensemble d'OBNL qui relève de la définition du GAFI et risque, du fait de ses caractéristiques, d'être utilisé à des fins de FT. Cela a nui à la mise en œuvre des mesures ciblées visant ce secteur.

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

15. Bien que conforme aux conclusions des ENR, le degré de compréhension des risques de BC varie selon les secteurs. Il est plus élevé parmi les banques, les STFV et, dans une moindre mesure, les opérateurs de services de change agréés, les PSAV, les avocats et les notaires. Les autres IF et les casinos connaissent les conclusions des ENR mais, comme les autres secteurs, ne sont pas toujours capables d'expliquer leur exposition aux risques en pratique. En ce qui concerne les risques de FT, le degré de compréhension des banques et des PSAV est relativement plus élevé que celui de tous les autres secteurs, qui présentent des lacunes. Dans l'ensemble, toutes les ER peuvent expliquer leurs obligations en matière de LBC/FT alors que les IF font preuve d'une bonne compréhension de ces obligations, les PSAV d'un niveau acceptable et les EPNFD d'un niveau variable, mais, dans la plupart des cas, élémentaire.

16. La compréhension limitée des risques de BC/FT de certaines ER a un impact direct sur l'application des mesures d'atténuation des risques. Les banques et les PSAV ont recours à des méthodes sophistiquées pour suivre une approche fondée sur les risques, ce qui cadre bien avec leur compréhension des risques et leur évaluation des propres risques de leur établissement. Les services de change agréés, les avocats et les notaires ont mis au point leurs propres indicateurs de risques et les casinos ont appliqué aux services de jeux en ligne des mesures supplémentaires d'atténuation des risques. La majorité des autres IF et EPNFD appliquent des risques d'atténuation de façon uniforme sans les adapter à leurs propres caractéristiques. Les IF et les EPNFD s'acquittent à divers degrés de leur devoir de vigilance envers la clientèle, notamment pour ce qui est de l'intensité et du degré de sophistication du contrôle régulier des relations commerciales, les banques, les STFV, les services de change agréés et les sites de casinos en ligne exerçant un contrôle relativement plus important à cet égard. Le devoir de vigilance envers la clientèle est respecté de manière adéquate pour ce qui est des personnes physiques mais l'application des mesures visant à identifier les bénéficiaires effectifs des entreprises clientes est préoccupante dans tous les secteurs, notamment lorsqu'il s'agit de structures complexes. Les IF, notamment les banques, les STFV et les établissements de monnaie électronique et de paiement, appliquent plus efficacement les mesures de vigilance renforcées que les EPNFD. L'application de ces mesures par les ER n'est pas toujours proportionnée au degré de risques observé mais a plutôt pour seul objectif de remplir les obligations fixées par la loi. Les DOS correspondent en grande partie aux risques identifiés dans les ENR. La quantité de DOS effectuées dans les secteurs de la banque et des STFV (y compris la poste croate) est généralement conforme aux attentes, compte tenu de l'importance et des risques de ces secteurs par rapport aux autres. Le nombre de DOS déclarées dans les IF non bancaires, notamment les services de change agréés et les EPNFD, y compris les casinos, les notaires et le secteur immobilier, est faible et pourrait témoigner d'une compréhension insuffisante des obligations déclaratives ou de contrôles inadéquats visant à mettre en évidence les activités suspectes.

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

17. Toutes les instances d'accréditation et les instances d'autorégulation ont mis en place des obligations légales visant à empêcher les criminels d'occuper des fonctions administratives ou d'être les bénéficiaires effectifs d'ER mais, parmi elles, la BNC applique de strictes mesures, y compris en vérifiant les informations reçues, ce que l'OCSFC fait dans une moindre mesure. L'Administration fiscale et les autres organismes d'accréditation procèdent à des contrôles administratifs sans vérification des antécédents judiciaires. Tous les IF et les EPNFD sont soumis à des obligations d'accréditation et d'enregistrement, à l'exception du secteur des PSAV nouvellement réglementé, dans lequel un système de notification est mis en place, et de certains EPNFD de plus petite taille

(comptables, prestataires de services aux sociétés et fiduciaires et négociants en métaux précieux ou en pierres précieuses). La BNC et l'Inspection des finances disposent d'un cadre de contrôle relativement adéquat, leurs efforts de contrôle de la LBC/FT correspondant en grande partie à leur compréhension des risques de BC/FT. Les lacunes de l'OCSFC et de l'Inspection des finances en matière de compréhension des risques nuisent aussi à l'efficacité du contrôle effectué. En 2020, la BNC a révisé ses cycles de contrôle et son approche, ce qui devrait davantage axer les processus sur les risques et optimiser les ressources. Les efforts de contrôle de l'Inspection des finances pâtissent du manque de ressources et de soutien informatique. Cela a conduit à une diminution du contrôle effectué sur place et à une augmentation du contrôle hors site. Cela n'a cependant pas nui à la qualité et l'efficacité générales du dispositif de contrôle. Le degré d'application des mesures de contrôle de la LBC/FT est plus faible à l'OCSFC et, encore plus, à l'Administration fiscale, qui sont responsables de secteurs moins importants. L'efficacité et le caractère dissuasif des sanctions varient selon les organes de contrôle ; ils sont plus élevés à la BNC et à l'Inspection des finances et plus faibles au sein de l'OCSFC et de l'Administration fiscale. Des sanctions monétaires sont imposées par l'intermédiaire du Conseil des poursuites judiciaires pour les infractions mineures mais ne sont pas jugées efficaces ou dissuasives pour certains secteurs, dont le secteur bancaire.

Transparence et bénéficiaires effectifs (chapitre 7; RI.5; R.24, 25)

18. Les informations sur la création et les différentes formes de personnes morales et de constructions juridiques sont accessibles au public. Bien qu'aucune évaluation n'ait été menée à ce sujet, les autorités font preuve, indépendamment les unes des autres, d'une certaine compréhension des vulnérabilités des personnes morales et des constructions juridiques pour ce qui est du BC mais pas du FT. Tout en constatant que les sociétés à responsabilité limitée et les sociétés à responsabilité limitée simples sont les formes de personnes morales les plus fréquemment sujettes à des abus, les autorités croates rechignent à accorder une attention particulière aux formes de personnes morales qui risquent le plus de servir au BC mais tendent plutôt à mettre l'accent sur les mécanismes et les comportements criminels. Il existe un ensemble de mesures visant à réduire les risques d'utilisation abusive de personnes morales et de constructions juridiques, telles que l'obligation de s'inscrire à différents registres, y compris le registre des BO et la participation d'un notaire au processus d'inscription, mais toutes ces mesures présentent certaines lacunes. Les autorités compétentes ont accès en temps voulu aux informations et documents mais les problèmes en matière de vérification des informations et de contrôle régulier nuisent à l'exactitude des informations et à leur actualisation. La qualité des informations suscitent des doutes dans certains cas. Les sanctions ne sont pas appliquées de façon systématique.

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

19. La Croatie apporte une assistance constructive dans le domaine de la LBC et des extraditions liées au BC/FT et aux infractions sous-jacentes (à l'exception des infractions fiscales lorsqu'elle est en relation avec des États non-membres de l'UE). Il n'existe aucun problème majeur en matière de coopération internationale mais des retards sont parfois observés lorsque les demandes transitent par le ministère de la Justice. Il n'existe aucun mécanisme permettant de classer par ordre de priorité les demandes soumises. La Croatie ne demande à bénéficier de la coopération internationale que dans une mesure restreinte. Cette approche pourrait l'amener à manquer des possibilités d'identifier des cas pertinents et d'enquêter à ce sujet. Tout au long de la période considérée, le nombre de demandes de gel et de confiscation des avoirs adressées à d'autres pays est resté faible, ce qui ne correspond pas aux risques auxquels le pays est exposé en matière de BC et d'infractions sous-jacentes du fait de son emplacement géographique. La Croatie n'a pas adopté d'approche systématique permettant d'identifier et d'éliminer les problèmes systémiques sous-jacents liés au refus par des homologues

étrangers des demandes d'extradition. En pratique, la coopération informelle constitue un point fort du système. Les autorités de contrôle ont également fait preuve d'un niveau relativement satisfaisant de coopération internationale.

Actions prioritaires

- a) La Croatie devrait renforcer la coordination de ses politiques de haut niveau de lutte contre le BC et le FT en : i) associant les décideurs au mécanisme de coordination de la LBC/FT – le Groupe de travail interinstitutionnel pour la prévention du BC/FT ; ii) en articulant les politiques, activités et objectifs nationaux de LBC/FT dans un cadre stratégique et en y allouant les ressources (budgétaires et humaines) nécessaires ; iii) en dotant le Groupe de travail des pouvoirs nécessaires pour mettre en œuvre des politiques, objectifs et activités de LBC/FT correspondant aux risques de BC/FT ; iv) en garantissant un suivi régulier par le Groupe de travail de la mise en œuvre des politiques, objectifs et activités de LBC/FT et une évaluation de l'impact sur les risques de BC/FT en Croatie.
- b) La Croatie devrait renforcer sa compréhension des risques de BC/FT, en l'approfondissant dans les domaines sur lesquels porte actuellement l'ENR et en continuant à développer l'identification et l'évaluation des risques liés au BC (criminalité organisée, exploitation des risques de transfert transfrontalier d'espèces, BC fondé sur le commerce, risques liés aux actifs virtuels et aux PSAV) et au FT (groupes de criminalité organisée, trafic de migrants, stocks d'armes restants, financement des membres de la famille de combattants terroristes étrangers). La Croatie devrait identifier, évaluer et comprendre les vulnérabilités que présentent les personnes morales et les constructions juridiques et les possibilités d'en faire un usage abusif, ainsi que les vulnérabilités du secteur des OBNL pouvant être exploitées aux fins du FT. La Croatie devrait veiller à l'utilisation de données quantitatives complètes (criminalité réelle, criminalité non détectée, DOS, autres renseignements financiers, demandes de coopération de l'étranger, y compris d'entraide juridique et d'autres formes de coopération) en plus de ses connaissances empiriques.
- c) La Croatie devrait chercher à veiller à ce que les interprétations que font les instances judiciaires et les autorités de répression pénale de l'infraction de BC et la compréhension qu'elles en ont correspondent aux normes internationales, notamment en : i) élaborant des lignes directrices formelles fondées sur les critères internationaux et nationaux définissant l'infraction de BC et les bonnes pratiques à suivre lors des enquêtes et des poursuites portant sur une telle infraction ; ii) faisant connaître l'évolution de la jurisprudence sur les affaires de BC dans le droit fil de la criminalisation actuelle du BC et des normes internationales ; et iii) en organisant des formations régulières.
- d) La Croatie devrait : i) analyser toutes les situations dans lesquelles des investigations préliminaires ont été menées pour détecter les obstacles potentiels qui empêchent de passer au stade des enquêtes/poursuites pour FT ; ii) assurer de façon proactive la coordination entre les autorités de répression pénale et le Bureau du Procureur de

l'État (en adoptant un accord ou un mémorandum d'accord si nécessaire) afin de faire en sorte que toutes les activités potentielles de FT soient identifiées et fassent l'objet d'analyses approfondies, d'enquêtes et de poursuites ; iii) élaborer une ligne directrice en se fondant sur les meilleures pratiques internationales en matière d'enquêtes et de poursuites pour FT, qui définisse les différentes circonstances et les sources d'informations (y compris les demandes d'entraide judiciaire, mandats d'arrêt européens et autres données entrantes) devant déclencher des enquêtes pour FT, et iv) dispenser des formations aux autorités de répression pénale et aux instances judiciaires.

- e) La Croatie devrait faire de la confiscation des produits et des instruments du crime et des biens de valeur équivalente un objectif stratégique explicite de haut niveau. Des mesures spécifiques devraient être prises pour localiser et saisir les produits directs ou indirects, ainsi que les produits étrangers, à des fins de confiscation. Les résultats obtenus en la matière devraient être proportionnels au niveau de risques de BC/FT de la Croatie.
- f) La Croatie devrait veiller à ce que le BLBC soit doté de ressources humaines adéquates. Le BLBC devrait veiller à ce que les informations sur les affaires dont il s'occupe soient diffusées principalement aux autorités compétentes dotées de pouvoir répressif, notamment en modifiant et en continuant d'élaborer ses procédures de diffusion. Le BLBC devrait : i) fournir un retour d'informations plus fréquent, notamment au cas par cas si nécessaire, aux ER sur la qualité des DOS et les résultats qu'elles ont permis d'obtenir ; ii) fournir des lignes directrices et une formation ciblés aux ER sur l'établissement en temps voulu de DOS.
- g) La Croatie devrait mettre en place des mécanismes visant à : i) vérifier toutes les informations fournies au stade de l'enregistrement d'une personne morale ; ii) empêcher les criminels (BC, infractions sous-jacentes et FT) d'assumer les fonctions d'actionnaire, de bénéficiaire effectif ou d'administrateur d'une personne morale, en imposant l'obligation de vérifier les antécédents judiciaires de ces personnes, et notamment en appliquant les mesures de sanction des Nations Unies ; iii) procéder à un suivi régulier pour garantir une détection et un enregistrement en temps voulu des modifications apportées aux informations de base et à celles relatives aux bénéficiaires effectifs, iv) effectuer un contrôle afin de garantir l'exactitude et l'actualisation en temps voulu des informations ; et v) imposer des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en cas de non-respect de l'obligation de fournir les informations demandées, et obtenir et actualiser des statistiques sur l'application des sanctions. Il faudrait ensuite définir clairement les responsabilités des autorités de contrôle, allouer des ressources adéquates et effectuer un contrôle régulier.
- h) La Croatie devrait établir dans les meilleurs délais un cadre national de mise en œuvre des mesures de sanction des Nations Unies contre le FT et le FP.
- i) La Croatie devrait établir : i) un mécanisme ou une voie de communication, clairement défini, permettant de soumettre au ministère des Finances et des Affaires économiques des déclarations de gel des avoirs ou de mesures prises conformément aux interdictions en vigueur, et notamment de tentatives de transactions des ER,

conformément aux sanctions respectives des Nations Unies, et mettre au point un formulaire de déclaration ; et ii) déterminer le destinataire de ces déclarations (point de contact). Veiller à ce que le destinataire des déclarations au ministère ait les connaissances, les attributions et les instructions nécessaires pour donner suite aux déclarations provenant d'un ER. Veiller à ce que tous les ER aient connaissance des informations relatives au formulaire de déclaration, au point de contact et au mécanisme de déclaration, et notamment à ce que ces informations soient accessibles au public.

- j) La Croatie devrait doter toutes les autorités de contrôle des ressources humaines nécessaires pour qu'elles puissent s'acquitter des obligations qui leur incombent. Toutes les autorités investies de responsabilités d'accréditation et d'enregistrement devraient mettre en œuvre des outils efficaces d'identification des opérateurs non agréés (y compris en cas de retrait ou d'abandon d'agrément) qui proposent des activités réglementées (ou en font la publicité) et surveiller systématiquement le marché. La BNC devrait continuer à appliquer de strictes mesures de contrôle de l'entrée sur le marché et l'OCSFC devrait renforcer ses efforts en la matière. Les autres organismes d'accréditation et d'enregistrement devraient adopter des mesures efficaces afin d'empêcher, lors de l'octroi d'agréments, les criminels et leurs associés de détenir des intérêts importants ou majoritaires ou d'en être les bénéficiaires effectifs ou d'occuper des fonctions d'administration.
- k) La Croatie devrait aider les ER (IF, EPNFD et PSAV) à continuer d'approfondir leur compréhension des risques de BC et à renforcer leur compréhension des risques de FT, notamment en fournissant des conseils et une formation sur la lutte contre le FT à tous les ER, l'accent étant mis sur les risques de FT propres à chaque secteur. La Croatie devrait veiller à ce que les ER améliorent leurs évaluations des risques commerciaux propres à chaque établissement, appliquent mieux les mesures relatives au devoir de vigilance envers la clientèle et au devoir de vigilance renforcé, et établissent davantage de DOS (surtout dans les secteurs qui établissent peu ou pas de déclarations).
- l) La Croatie devrait ériger en objectif stratégique la recherche systématique de coopération internationale lors des enquêtes pénales sur les affaires de BC, les infractions sous-jacentes ou le FT présentant un élément étranger. Dans le cadre de toutes les affaires pertinentes, une attention particulière devrait être accordée au gel, à la saisie et à la confiscation des avoirs transférés à l'étranger. La Croatie devrait analyser les refus de ses demandes adressées à d'autres États, en prenant des mesures adéquates pour identifier et éliminer les obstacles systémiques à une coopération internationale constructive.

Notation de l'efficacité et de la conformité technique

Notation du niveau de l'efficacité¹

RI.1 – Risques, politiques et coordination	RI.2 – Coopération internationale	RI.3 – Contrôle	RI.4 – Mesures préventives	RI.5 – Personnes morales et constructions juridiques	RI.6 – Renseignements financiers
Modéré	Important	Modéré	Modéré	Modéré	Modéré
RI.7 – Enquêtes & poursuites pour BC	RI.8 – Confiscation	RI.9 – Enquêtes & poursuites pour FT	RI.10 – Mesures préventives & sanctions financières pour FT	RI.11 – Sanctions financières pour FP	
Faible	Modéré	Modéré	Faible	Modéré	

Notation du niveau de conformité technique²

R.1 – Évaluation des risques et application d'une approche fondée sur le risque	R.2 – Coopération et coordination nationales	R.3 – Infraction de blanchiment de capitaux	R.4 – Confiscation & mesures provisoires	R.5 – Infraction de financement du terrorisme	R.6 – Sanctions financières ciblées – terrorisme & financement du terrorisme
PC	PC	GPC	GPC	GPC	PC
R.7 – Sanctions financières ciblées – prolifération	R.8 – Organismes à but non lucratif	R.9 – Lois sur le secret professionnel des institutions financières	R.10 – Devoir de vigilance envers la clientèle	R.11 – Conservation des documents	R.12 – Personnes politiquement exposées
PC	PC	C	PC	GPC	GPC
R.13 – Correspondance bancaire	R.14 – Services de transfert de fonds ou de valeurs	R.15 – Nouvelles technologies	R.16 – Virements électroniques	R.17 – Recours à des tiers	R.18 – Contrôles internes et succursales et filiales à l'étranger
PC	GPC	PC	GPC	PC	PC
R.19 – Pays présentant un risque plus élevé	R.20 – Déclaration des opérations suspectes	R.21 – Divulgence et confidentialité	R.22 – EPNFD : devoir de vigilance envers la clientèle	R.23 – EPNFD : Autres mesures	R.24 – Transparence et bénéficiaires effectifs des personnes morales
GPC	GPC	GPC	PC	PC	PC
R.25 – Transparence et bénéficiaires effectifs des constructions juridiques	R.26 – Réglementation et contrôle des institutions financières	R.27 – Pouvoirs des autorités de contrôle	R.28 – Réglementation et contrôle des EPNFD	R.29 – Cellules de renseignements financiers	R.30 – Responsabilités des autorités de poursuites pénales et des autorités chargées des enquêtes
GPC	GPC	GPC	GPC	C	C
R.31 – Pouvoirs des autorités de poursuites pénales et des autorités	R.32 – Passeurs de fonds	R.33 – Statistiques	R.34 – Lignes directrices et retour d'informations	R.35 – Sanctions	R.36 – Instruments internationaux

¹ Le niveau d'efficacité peut être : élevé, significatif, modéré ou faible.

² Le niveau de conformité technique peut être : conforme (C), en grande partie conforme (GPC), partiellement conforme (PC) ou non-conforme (NC).

chargées des enquêtes					
GPC	PC	PC	C	PC	PC
R.37 – Entraide judiciaire	R.38 – Entraide judiciaire : gel et confiscation	R.39 – Extradition	R.40 – Autres formes de coopération internationale		
GPC	PC	GPC	PC		

Tous droits réservés. Reproduction autorisée, sauf indication contraire et à condition d'en mentionner la source. Pour tout usage à des fins commerciales, aucun extrait de cette publication ne peut être traduit, reproduit ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit - électronique (CD-Rom, internet, etc.) ou mécanique, y compris par photocopie, enregistrement ou tout système de stockage ou de consultation de l'information - sans l'autorisation préalable écrite du Secrétariat de MONEYVAL, Direction générale des droits de l'homme et de l'état de droit, Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg ou moneyval@coe.int)

© MONEYVAL

www.coe.int/MONEYVAL