

Azerbaïdjan

Rapport d'évaluation mutuelle du cinquième cycle

Executive Summary

1. Le présent rapport dresse une synthèse des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) en vigueur en République d'Azerbaïdjan au moment de la visite sur place, du 1^{er} au 15 mars 2023. Il analyse le niveau de conformité avec les 40 Recommandations du Groupe d'action financière (GAFI) et le niveau d'efficacité du système de LBC/FT de l'Azerbaïdjan et formule des recommandations sur la manière dont ce dernier pourrait être renforcé.

Principales conclusions

- a) Les autorités azerbaïdjanaises fondent leur compréhension des risques de blanchiment de capitaux (BC) et de financement du terrorisme (FT) sur les conclusions de l'évaluation nationale des risques (ENR) réalisée en 2022, dont il ressort que la corruption à l'échelle nationale, les infractions de nature fiscale, la contrebande et le trafic de drogues constituent les principales infractions sous-jacentes au blanchiment. Une analyse plus approfondie de certains risques de BC et de FT permettrait aux autorités d'en avoir une meilleure compréhension. Sur le plan politique, la coopération à l'échelle nationale entre les autorités semble satisfaisante et a produit des résultats positifs, donnant lieu à une évolution de la législation et à l'adoption de plans d'action nationaux inspirés des conclusions de l'ENR. Cependant, au-delà des modifications apportées à la législation, l'efficacité de ces mesures reste à démontrer. Les autorités considèrent le secteur immobilier comme le principal vecteur de blanchiment de capitaux issus de la corruption, mais les mesures prises pour atténuer pleinement ces risques restent insuffisantes.
- b) Les autorités chargées des enquêtes ont accès aux renseignements financiers et à d'autres informations, qu'elles utilisent dans une certaine mesure pour recueillir des éléments de preuves et retrouver les produits du crime liés au BC, au FT et aux infractions sous-jacentes. Ce sont souvent les services répressifs qui collectent directement les renseignements financiers auprès du secteur privé. Le nombre d'enquêtes et, à terme, de poursuites judiciaires, auquel donnent lieu les renseignements obtenus par le biais de déclarations d'opération suspecte (DOS) et d'autres informations est à l'évidence insuffisant. La plupart des DOS proviennent de banques et la contribution de certains secteurs à haut risque reste

limitée. Bien que le Service de surveillance financière (SSF) assure que la qualité des DOS s'améliore, cela reste insuffisant, comme en témoigne le nombre d'enquêtes ouvertes à la suite des informations diffusées par le SSF. Il importe que le SSF s'emploie à améliorer ses capacités d'analyse et à promouvoir l'utilisation des renseignements financiers dans le cadre des enquêtes. Les services répressifs ne voient à l'évidence pas véritablement en quoi le SSF peut être utile à leurs enquêtes. Il serait utile que le SSF et les services répressifs coopèrent de manière plus étroite au niveau opérationnel, en mettant notamment en place des mécanismes de retour d'informations.

- c) L'Azerbaïdjan dispose de services répressifs chargés d'identifier les infractions de BC et d'enquêter à leur sujet. Le nombre total d'enquêtes sur le BC menées l'année passée a augmenté et les autorités remédient progressivement aux insuffisances liées à l'absence d'enquêtes financières parallèles, à une stricte interprétation de l'infraction de BC et au recours limité aux preuves circonstanciées. Certaines affaires de BC liées à des infractions présentant un risque élevé en la matière ont fait l'objet d'enquêtes et de poursuites, mais leur issue ne correspond pas pleinement au profil de risque du pays. La plupart des poursuites engagées et des condamnations prononcées concernent des affaires d'auto-blanchiment de capitaux et aucune personne morale n'a pour l'heure été visée par une enquête pour BC.
- d) La confiscation des produits du crime est considérée dans une certaine mesure comme un objectif stratégique. Les autorités en ont confisqué une quantité appréciable. Aucune enquête financière parallèle n'a été menée jusqu'à présent et les autorités s'emploient avant tout à déterminer le préjudice causé par l'infraction, plutôt qu'à localiser les avoirs. Certaines mesures ont été mises en place pour permettre la gestion des biens saisis et confisqués, comme le stockage des marchandises. Les sanctions (amendes) appliquées en cas d'espèces non déclarées ou ayant fait l'objet d'une fausse déclaration ne semblent pas totalement proportionnées, dissuasives et efficaces.
- e) L'Azerbaïdjan a prononcé sept condamnations pour FT, ce qui correspond dans une certaine mesure au profil de risque du pays. La compréhension insuffisante des risques de FT nuit à l'efficacité globale de l'action des autorités. Diverses sources de renseignement sont utilisées pour déclencher les enquêtes sur le FT. L'approche systématique adoptée pour enquêter sur les aspects financiers des affaires de terrorisme n'a pas été pleinement documentée et pourrait constituer un axe d'amélioration. Le pays n'est pas doté d'une stratégie nationale de lutte contre le terrorisme. Les autorités ont cependant adopté certains documents de politique générale qui traitent des enquêtes sur le FT.
- f) L'Azerbaïdjan a récemment adopté une nouvelle législation qui garantit la mise en œuvre sans délai des résolutions 1267 et 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies et de ses résolutions subséquentes. Le pays n'a proposé la désignation d'aucune personne ni entité visée par les sanctions prévues au titre des résolutions 1267/1989 ou 1988. L'Azerbaïdjan a désigné des personnes en application de la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies et une demande de désignation émanant d'un autre pays est en cours d'examen. Le pays a appliqué des mesures de gel conformément à la résolution 1373 et n'a recensé aucun cas nécessitant un gel des avoirs en vertu de la résolution 1267 du Conseil de sécurité des Nations Unies ou à la demande d'une autorité étrangère. Les sanctions

financières ciblées (SFC) appliquées par les autorités azerbaïdjanaises correspondent partiellement au profil de risque global du pays en matière de FT. La communication des désignations par les autorités est assez limitée et ne prévoit pas d'approche proactive de la part des autorités en cas de modification des listes. Peu avant la visite sur place, l'Azerbaïdjan a procédé à une évaluation des risques du secteur des organisations à but non lucratif (OBNL) afin d'identifier un sous-ensemble d'OBNL risquant d'être utilisées à des fins de FT. Les autorités sont encore en train d'examiner les résultats de l'évaluation des risques liés aux OBNL afin d'appliquer des mesures ciblées et conformes à l'approche fondée sur les risques et ainsi faire en sorte de ne pas perturber ni décourager les activités légitimes que mènent ces organisations.

- g) L'Azerbaïdjan a récemment adopté une nouvelle loi prévoyant la mise en œuvre sans délai des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies relatives au financement de la prolifération (FP). Les autorités n'ayant pas encore mis le système en pratique, aucun avoir lié au FP n'a pour l'heure été gelé. Avant l'adoption de la loi sur les sanctions financières ciblées, le pays s'appuyait sur des mesures alternatives visant à surveiller toutes les transactions liées aux juridictions à haut risque, notamment l'Iran et la République populaire démocratique de Corée. Les autorités ont mené des actions de sensibilisation à l'intention des entités déclarantes, car celles-ci n'ont qu'une connaissance limitée des obligations de gel s'appliquant au FP. Les autorités de contrôle n'ont jamais examiné les questions liées au FP dans le cadre de leur mandat et n'ont commencé que récemment à envisager la mise en œuvre de mesures visant à contrôler et à garantir le respect par l'entité déclarante des SFC liées au FP.
- h) La compréhension des risques que les institutions financières (IF) ont acquise notamment, mais pas seulement, grâce à l'ENR, se reflète dans leurs procédures internes de gestion des risques ainsi que dans les ressources qu'elles allouent à l'atténuation des risques. Les entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) attachent moins d'importance aux scénarios de risque, ce qui se reflète également dans le faible niveau de déclaration des activités suspectes. Les mesures de vigilance envers la clientèle sont généralement solides et fondées sur les risques, à quelques exceptions près (petites institutions financières non bancaires telles que les compagnies d'assurance-vie, sociétés de crédit-bail, établissements de crédit non bancaires et bureaux de change) qui sont moins sensibilisées à la question. Les banques effectuent une série de vérifications et recueillent des informations sur les actionnaires et la gestion de leurs clients et vont parfois plus loin pour identifier la personne physique qui exerce le contrôle en dernier ressort. La législation étant lacunaire, la gestion des personnes politiquement exposées (PPE) au niveau national n'est pas aussi efficace qu'elle devrait l'être.
- i) La Banque centrale d'Azerbaïdjan (BCA) réalise des contrôles d'honorabilité et de probité aussi bien des propriétaires légaux que des personnes qui peuvent influencer de manière significative le processus décisionnel. Les contrôles d'entrée sur le marché ne portent pas toujours sur les bénéficiaires effectifs et l'identification d'une association potentielle avec des criminels n'est pas vérifiée. S'agissant des EPNFD, on observe que des restrictions s'appliquent aux entités supervisées par l'administration fiscale (AF). Les notaires, les

avocats et les auditeurs sont soumis par leurs autorités de surveillance respectives à des contrôles effectifs de probité et d'honorabilité.

- j) La compréhension des risques de BC varie d'une autorité de surveillance à l'autre. La BCA et le Barreau font preuve d'une meilleure compréhension des risques de BC que l'administration fiscale et la Chambre des commissaires aux comptes. L'approche fondée sur les risques en matière de surveillance n'a pas démontré son efficacité. Bien que le secteur immobilier soit considéré comme présentant un risque de BC plus élevé, il n'a fait l'objet d'aucune surveillance au cours de la période de référence. Le régime global de sanctions appelle des améliorations.
- k) Des informations détaillées sur les modalités de création des différentes formes de sociétés sont accessibles au public en Azerbaïdjan. Aucune construction juridique n'est reconnue. La compréhension des risques par les autorités repose essentiellement sur l'ENR, qui consacre un chapitre aux personnes morales, les sociétés à responsabilité limitée étant les plus vulnérables. L'Azerbaïdjan met en œuvre certaines mesures, telles que le système d'enregistrement et d'autorisation, pour empêcher l'utilisation des personnes morales et des constructions juridiques à des fins de BC/FT.
- l) L'Azerbaïdjan ne tient pas de registre des bénéficiaires effectifs et les personnes morales ne sont pas tenues de recueillir et de conserver les informations concernant ces derniers. Les autorités ont facilement accès aux informations de base conservées par l'administration fiscale, qui sont généralement exactes et à jour. Pour obtenir des informations sur les bénéficiaires effectifs, les autorités font principalement appel aux banques. Les défaillances observées au niveau des entités déclarantes nuisent à la qualité de ces informations. Bien que les sanctions ne soient pas totalement proportionnées et dissuasives, elles semblent avoir une incidence positive sur le niveau de respect des exigences en matière d'enregistrement.
- m) L'Azerbaïdjan est doté d'un cadre juridique solide permettant une coopération internationale en matière de BC, d'infractions sous-jacentes associées et de FT. L'entraide judiciaire est fournie dans une large mesure de manière constructive et en temps utile, bien qu'il n'existe pas de système de gestion des affaires ni de mécanisme de hiérarchisation des priorités applicables à toutes les autorités compétentes. Les autorités sollicitent une entraide judiciaire pour mener des enquêtes sur le BC et les infractions sous-jacentes. La coopération internationale en matière de recherche, de saisie et de confiscation des avoirs transférés à l'étranger est très limitée, mais les autorités s'efforcent de combler cette lacune. Le ministère public a démontré l'efficacité de la coopération informelle, mais il est difficile d'en dire autant pour les autres services répressifs compte tenu du peu d'informations fournies. Le Service de surveillance financière (SSF) n'est pas pleinement efficace dans la recherche d'une assistance compte tenu des risques et du profil du pays. Les autorités de surveillance n'ont mené aucune activité de coopération internationale en matière de LBC/FT. L'Azerbaïdjan communique aux partenaires étrangers des informations élémentaires et des informations sur les bénéficiaires des personnes morales et des constructions juridiques.

Risques et situation générale

2. L'Azerbaïdjan est un pays transcontinental situé à la frontière de l'Europe de l'Est et de l'Asie occidentale. Il fait partie de la région du Caucase du Sud et est délimité par la mer Caspienne à l'est, la Russie au nord, la Géorgie au nord-ouest, l'Arménie et la Türkiye à l'ouest, et l'Iran au sud. Le secteur bancaire est le principal acteur du secteur financier, avec 95 % du total des actifs.
3. La situation géographique du pays a une incidence sur les risques liés au trafic de drogues et aux juridictions à haut risque. L'Azerbaïdjan est internationalement reconnu comme un pays par lequel transite la route transcaucasienne d'acheminement de drogues. Selon les autorités, la corruption à l'échelle nationale, les infractions de nature fiscale et le trafic de drogues sont les domaines les plus exposés au risque de BC. En outre, l'ENR estime le niveau de risque de FT entre moyen et élevé, principalement en raison de menaces ethniques et religieuses.
4. Les conclusions de l'ENR semblent raisonnables et sont connues des autorités. Certains aspects méritent une analyse plus approfondie permettant de mieux comprendre les risques liés au BC au niveau national, comme la place des transactions en espèces dans l'économie, l'utilisation abusive de biens immobiliers, de personnes morales et le crime organisé. Les autorités ont réalisé une évaluation du risque de FT présenté par le secteur des organismes à but non lucratif.

Niveau global de conformité et d'efficacité

5. L'efficacité du système azerbaïdjanais de LBC/FT est inégale. Les conclusions de l'ENR sont raisonnables et permettent à la plupart des autorités d'avoir une compréhension satisfaisante des principaux risques de BC. Les conclusions de l'ENR ont été portées à la connaissance des autorités compétentes, mais, si l'on y regarde de plus près, certaines d'entre elles peuvent sembler contradictoires ou n'avoir pas été suffisamment examinées. Les résultats obtenus concernant les enquêtes et les poursuites pour BC et FT, la confiscation des produits du crime et les sanctions financières ciblées sont modestes. Des résultats plus satisfaisants ont été obtenus dans le domaine de la coopération internationale. Des améliorations majeures sont nécessaires pour que l'exploitation des renseignements financiers et des autres informations, la transparence des personnes morales et l'application des mesures préventives soient pleinement efficaces. La surveillance des IF et des entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) a été réalisée dans une proportion négligeable.
6. Sur le plan technique, l'Azerbaïdjan a atteint un niveau de conformité louable pour l'ensemble des six recommandations¹ principales du GAFI et est doté d'un cadre juridique solide en ce qui concerne les mesures préventives appliquées par les IF et les EPNFD. Des améliorations techniques sont toutefois nécessaires en ce qui concerne la surveillance des personnes morales, leur transparence et les sanctions qui leur sont applicables.

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

7. L'Azerbaïdjan a entrepris un travail considérable pour identifier les risques de BC/FT auxquels il est exposé et les autorités ont su tenir compte des conclusions de l'ENR 2022 de manière satisfaisante. Insuffisante à certains égards, la compréhension des risques de BC mériterait d'être approfondie (contrebande de drogue, hawala, utilisation d'argent liquide, personnes morales et actifs virtuels). De même, s'agissant de la compréhension des risques de FT, il est possible d'analyser

¹ R.3, R.5, R.6, R.10, R.11, R.20

formellement les liens avec la criminalité organisée, le trafic de drogues et l'utilisation abusive de personnes morales en Azerbaïdjan. Le secteur immobilier est considéré comme l'un des principaux vecteurs de blanchiment de capitaux issus notamment de la corruption ; les mesures de surveillance des agents immobiliers (telles que la sensibilisation) restent cependant insuffisantes. La législation dans ce domaine a récemment fait l'objet de modifications positives, mais l'efficacité de celles-ci reste encore à démontrer. Le fait que les criminels aient la possibilité d'utiliser des biens immobiliers non déclarés pour des opérations de BC reste une source de préoccupation.

8. Le conseil de coordination d'Azerbaïdjan possède un large éventail de compétences qu'il met à profit pour réaliser des évaluations nationales des risques en matière de BC/FT/FP, concevoir des plans d'action et élaborer des lois, et pour instaurer des mécanismes de coopération nationale entre les autorités compétentes. Au niveau politique, le niveau de coordination semble suffisant, mais au niveau opérationnel, une coopération accrue bénéficierait au dispositif de lutte contre le BC et le FT. L'Azerbaïdjan a adopté trois plans d'action nationaux à la suite des ENR, ce qui témoigne de la volonté politique de s'attaquer aux risques et aux vulnérabilités identifiés en matière de BC et de FT. Sur le plan technique, des résultats positifs ont été obtenus, mais, dans certains cas, hormis les modifications apportées à la législation, aucune autre mesure efficace n'a été mise en œuvre.

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

Utilisation des renseignements financiers

9. Les services répressifs recueillent leurs propres renseignements financiers dans le cadre d'enquêtes indépendantes sur les infractions sous-jacentes. Ces renseignements sont recueillis directement auprès du secteur privé ou en accédant à diverses bases de données, mais principalement dans le cadre d'enquêtes sur les infractions sous-jacentes et rarement dans les affaires de BC. Les services répressifs ne font que peu appel au Service de surveillance financière (SSF) pour obtenir des renseignements financiers, contribuer aux enquêtes et localiser les produits du crime. Il existe plusieurs raisons à cela : (i) la faible qualité des déclarations d'opération suspecte soumises par un petit nombre de secteurs ; (ii) la propension variable des services répressifs à enquêter sur les analyses émanant du SSF et à communiquer des informations en retour (iii) le fait que les services répressifs préfèrent obtenir des renseignements financiers directement auprès du secteur privé, ce qui laisse penser qu'ils ne considèrent pas l'analyse du SSF comme apportant une valeur ajoutée aux renseignements financiers bruts déjà disponibles ; et (iv) la compréhension limitée qu'ont les services répressifs de l'utilité des activités du SSF pour leurs enquêtes.

10. Le nombre de DOS soumises par des entités déclarantes, en particulier des banques, a augmenté ces dernières années, ce qui correspond en partie au profil de risque et aux spécificités de l'Azerbaïdjan. La contribution de certains autres secteurs à haut risque reste limitée. Le SSF indique que la qualité des DOS s'est améliorée, mais les données ne permettent pas d'étayer cette conclusion.

11. L'analyse stratégique s'est quelque peu améliorée au cours des dernières années, et il est positif que le SSF soit doté d'une unité spécialisée. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour communiquer des informations stratégiques aux services répressifs, aux entités déclarantes et au SSF lui-même afin qu'ils puissent orienter leurs actions vers des systèmes répressifs et préventifs plus efficaces. L'analyse opérationnelle et stratégique ne donne lieu à aucun feedback, ce qui nuit à l'utilité des produits du SSF pour les besoins opérationnels des autorités compétentes.

Enquêtes et poursuites pour BC

12. L'Azerbaïdjan est doté d'un système juridique solide et dispose de services répressifs chargés d'identifier les infractions de BC et d'enquêter à leur sujet. Il apparaît que diverses sources d'information ont été utilisées pour identifier et enquêter sur le BC, mais que les informations communiquées par le SSF ont principalement été utilisées pour enquêter sur les infractions sous-jacentes. Les autorités n'ont pas mené d'enquêtes financières parallèles et il est apparu que l'infraction de BC faisait l'objet d'une interprétation stricte et que les circonstances factuelles objectives n'étaient utilisées que dans un nombre limité de cas. Quelques affaires de BC liées à des infractions présentant une menace élevée en la matière ont été enregistrées, mais les résultats globaux ne correspondent pas systématiquement au profil de risque du pays. La majorité des poursuites et des condamnations pour BC concernent des affaires d'auto-blanchiment de capitaux et aucune personne morale n'a été poursuivie. Les autorités s'efforcent néanmoins de gagner en efficacité, notamment en ouvrant des enquêtes préliminaires pour les infractions autonomes de blanchiment. Toutes les peines d'emprisonnement prononcées dans les affaires de BC sont proportionnées, efficaces et dissuasives ; en revanche, les amendes infligées sont minimales et ne sont pas proportionnées à la nature et à la valeur effective du BC. L'Azerbaïdjan a mis en place certaines mesures pour les cas où il n'est pas possible d'obtenir une condamnation pour BC et prévoit notamment la poursuite d'infractions sous-jacentes.

Confiscation

13. L'Azerbaïdjan n'a pas adopté de document de politique générale traitant de la confiscation des produits et des instruments du crime et des biens d'une valeur équivalente. Les autorités ont néanmoins pris un certain nombre de mesures progressives pour développer les dispositions de droit interne, afin de rendre la criminalité non lucrative. L'Azerbaïdjan s'emploie en priorité à dédommager les victimes qui ont subi des préjudices liés à la criminalité. Les autorités ont confisqué un montant appréciable de produits du crime, mais seulement dans un nombre limité de cas. Hormis le Service de sûreté de l'État, les services répressifs n'ont pas compris la nécessité de mener des enquêtes financières parallèles. En outre, aucune orientation ni méthodologie n'a été fournie ou évoquée lors de l'évaluation en ce qui concerne les enquêtes financières parallèles, mais des activités de formation ont été organisées. Le nombre d'affaires et le montant des biens recouvrés sont importants, les autorités expliquant que cela était dû à l'application du principe de restitution des biens par les auteurs des infractions, qui permet à ces derniers d'échapper à des poursuites pénales. Le montant des amendes infligées rapporté à celui des espèces non déclarées ou ayant fait l'objet d'une fausse déclaration montre que le système de sanctions n'est ni proportionné ni dissuasif ni efficace.

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

14. Le risque de terrorisme et de financement du terrorisme est jugé moyennement élevé en Azerbaïdjan. Aucune organisation terroriste n'a été identifiée comme étant opérationnelle ou prête à agir en Azerbaïdjan, mais plus de 1 500 citoyens azerbaïdjanais ont rejoint des groupes armés illégaux en Syrie et en Irak. Les autorités ont engagé des poursuites et prononcé des condamnations dans un certain nombre d'affaires de FT, ce qui correspond dans une certaine mesure au profil de risque du pays. Les auteurs ont été poursuivis et condamnés pour divers types d'activités liées au FT, notamment la fourniture, la collecte et le transfert de fonds destinés à soutenir différentes activités liées au terrorisme. Le Service de sûreté de l'État est la principale autorité répressive chargée d'identifier et d'enquêter sur les infractions de FT. Une coopération efficace a été observée entre le Service de sûreté de l'État et d'autres autorités dans les affaires de FT. L'Azerbaïdjan a adopté certains documents de

politique générale énonçant des mesures préventives et restrictives pour lutter contre le radicalisme religieux et les activités terroristes et traitant dans une certaine mesure des enquêtes sur le FT.

15. L'Azerbaïdjan applique des sanctions financières ciblées (SFC) immédiates liées au FT et au FP en application d'une loi en la matière récemment adoptée. Des mesures de gel liées au FT ont été appliquées en vertu de la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies. Le mécanisme de désignation semble fonctionner, 20 désignations ayant été effectuées par le Service de sûreté de l'État conformément à la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies. Une demande de désignation émanant d'un pays étranger était examinée au moment de la visite sur place, ce qui démontre la capacité du pays à procéder à des désignations. Les autorités ont approuvé l'évaluation des risques auxquels sont exposées les OBNL peu avant la visite sur place, mais elles doivent encore définir les mesures à prendre pour remédier aux vulnérabilités. Seules les OBNL qui cherchaient à mieux comprendre le risque d'exposition au FT ont consulté les orientations figurant sur le site web du SSF, les autres n'étaient pas informées de l'existence de cette publication.

16. S'agissant du financement de la prolifération (FP), avant l'adoption de la nouvelle loi sur les sanctions financières ciblées, l'Azerbaïdjan s'appuyait sur un dispositif alternatif, en vertu duquel les entités déclarantes étaient tenues de différer l'exécution des transactions et de soumettre des rapports au SSF sur toutes les personnes physiques et morales provenant de juridictions à haut risque, notamment l'Iran et la République populaire démocratique de Corée. Les secteurs les plus importants appliquaient un filtrage automatique au moyen de logiciels spécialisés contrôlant les listes de personnes et entités désignées, prévoyant des SFC liées au FP. N'en étant qu'aux prémices de l'élaboration et de l'adoption des procédures de contrôle, les autorités de surveillance n'avaient aucune expérience pour ce qui est de veiller au respect des SFC liées au FP.

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

17. Les institutions financières (IF) ont un niveau de compréhension satisfaisant des risques de BC/FT. Au moment de la visite sur place, elles avaient pris connaissance des conclusions de l'ENR et mis en œuvre une série de mesures afin de gérer les risques de BC et de FT et d'identifier les produits les plus susceptibles d'être utilisés à ces fins.

18. Le secteur des EPNFD en Azerbaïdjan est peu sensibilisé aux risques : en effet, les casinos sont interdits, les négociants en métaux précieux ou en pierres précieuses ne sont pas des entités assujetties et les agents immobiliers ont été de facto exclus du système de LBC/FT (voir chapitre 1). Aucun prestataire de services d'actifs virtuels (PSAV) n'était enregistré au moment de la visite sur place. La compréhension des risques de BC/FT varie d'une profession à l'autre, les professions juridiques et les cabinets comptables internationaux en ayant une meilleure connaissance.

19. Les mesures d'atténuation et de vigilance prises par les IF sont généralement efficaces pour l'ensemble de leur clientèle, les banques étant celles qui mettent en place un large éventail de mesures lorsqu'elles établissent une relation d'affaires. Des difficultés ont été relevées dans l'identification et la vérification complètes des bénéficiaires effectifs, rejoignant le constat déjà dressé lors des contrôles réalisés par l'autorité de surveillance. Certaines limites subsistent en ce qui concerne les personnes politiquement exposées (PPE), car les PPE exerçant des fonctions au niveau national ont été introduites dans la législation relative à la LBC/FT peu avant l'évaluation.

20. Les DOS concernent principalement le secteur bancaire, ce qui correspond partiellement au profil de risque et aux spécificités du pays. Les autres secteurs financiers soumettent un nombre négligeable de DOS. Les EPNFD soumettent très peu de déclarations. En dehors du secteur bancaire et

des prestataires de services de transfert de fonds ou de valeurs, les scénarios de détection et de déclaration des cas de FT ne font l'objet d'aucune attention particulière. La qualité des DOS est un domaine à améliorer.

21. Les IF sont toutes dotées d'un dispositif de contrôle interne reposant sur des programmes et des systèmes propres à assurer le respect des obligations de vigilance en matière de LBC/FT. Pour les EPNFD, la fonction de contrôle interne est en général moins élaborée.

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

22. La procédure générale d'homologation des IF exige que l'IF candidate soumette les documents pertinents, notamment le questionnaire « d'honorabilité et de probité » dûment rempli. Ces documents sont examinés par la division des homologations de la Banque centrale d'Azerbaïdjan (BCA), la décision finale revenant au conseil d'administration de haut niveau. Les informations transmises dans le cadre du processus d'examen des candidatures sont vérifiées par la BCA sur la base de données publiques et ne font pas toujours l'objet d'une vérification par d'autres sources fiables et indépendantes. Dans certains cas, la BCA a coopéré avec des autorités compétentes étrangères et procédé à des vérifications. Dans la pratique, les contrôles d'entrée sur le marché ne portent pas toujours sur les bénéficiaires effectifs et l'identification d'une association potentielle avec des criminels n'est pas vérifiée.

23. Si les services répressifs semblent conscients des risques de LBC/FT liés aux IF parallèles non homologuées, la BCA n'y voit pas un sujet de préoccupation. Il n'est jamais arrivé que les services répressifs signalent à la BCA l'existence d'institutions financières non homologuées.

24. L'administration fiscale est responsable de l'enregistrement des agents immobiliers, des personnes fournissant des conseils juridiques et des prestataires de services de comptabilité et de conseil fiscal. Elle dispose d'un système de collecte et de vérification des informations de base d'un bon niveau, mais dont l'efficacité est limitée lorsque les vérifications concernent les bénéficiaires effectifs. La Chambre des commissaires aux comptes, le ministère de la Justice et le Barreau sont chargés de contrôler l'honorabilité et la probité des autres EPNFD, qui s'avèrent généralement satisfaisantes.

25. La BCA a une bonne connaissance des secteurs qu'elle supervise et a lancé des évaluations des risques sectoriels, en parallèle des travaux liés à l'ENR. Les lacunes recensées au titre du RI.1. sont susceptibles de limiter sa compréhension des risques. L'administration fiscale a une compréhension modérée des risques de BC et de FT dans son secteur ; le ministère de la Justice et la Chambre des commissaires aux comptes jugent quant à eux que ces risques sont faibles dans les secteurs sous leur supervision. Le Barreau a une bonne compréhension des risques liés aux représentants du secteur (avocats) et aux services qu'ils fournissent.

26. Dans le cadre de ses activités de surveillance, la BCA évalue d'abord les risques liés à chaque IF, attribue ensuite un niveau de risque à chacune d'elles, puis adopte une stratégie de surveillance qui sert de base à un plan d'inspection. Le manque de ressources humaines a une incidence sur l'efficacité de la surveillance fondée sur les risques. L'administration fiscale a appliqué une forme de surveillance générale fondée sur les risques qui inclut certains aspects spécifiques de LBC/FT. La surveillance des autres EPNFD n'est pas fondée sur les risques.

27. Le régime de sanctions en vigueur ne peut être considéré comme efficace, proportionné et dissuasif, en partie en raison de lacunes techniques. Lorsque des lacunes sont identifiées lors des visites sur place, la BCA préfère souvent recourir à des plans d'action plutôt qu'à des sanctions.

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

28. Les informations relatives à la création et aux types de personnes morales sont accessibles au public, et l'administration fiscale publie sur son site web des informations concernant les documents à fournir lors de l'enregistrement. Le droit azerbaïdjanais ne permet pas la constitution de fiducies. Si en théorie un résident azerbaïdjanais peut agir en tant qu'administrateur de fiducie pour une fiducie étrangère, les autorités de surveillance et le secteur privé n'ont jamais rencontré ce cas de figure. Aucune fiducie n'utilise les services des IF en Azerbaïdjan.

29. Les autorités ont une compréhension modérée du risque de BC, fondée sur les conclusions de l'ENR, laquelle consacre un chapitre à l'éventuelle utilisation abusive de personnes morales. L'ENR fait ressortir que les sociétés à responsabilité limitée sont les plus structures les plus vulnérables au risque de BC et en présente quelques typologies ; elle ne va cependant pas plus loin, et n'identifie par exemple pas les secteurs d'activité les plus exposés ni n'analyse les vulnérabilités d'autres types de personnes morales. Les données dont dispose l'administration fiscale lui permettent d'améliorer sa compréhension des risques.

30. Les mesures d'atténuation des risques comprennent un système d'enregistrement et d'autorisation géré par l'administration fiscale. Les entités juridiques considérées comme présentant un risque élevé sont enregistrées dans un module de risque et font l'objet de différents types de mesures de contrôle fiscal (inspections sur place et extraordinaires, surveillance, suivi, etc.).

31. Les informations relatives à la propriété directe (en premier lieu celles sur les propriétaires légaux d'une personne morale) sont consignées et figurent dans le registre de l'administration fiscale en ce qui concerne : (i) les sociétés de personnes ; (ii) les sociétés en commandite ; (iii) les sociétés à responsabilité limitée ; et (iv) les fondateurs des OBNL. Le registre contient des informations sur : le nom de la société, le type de société (LLC, LSC...), le type d'activité principale, l'identifiant fiscal, la date de délivrance de l'identifiant fiscal, l'adresse, le nom et le numéro d'identification du gérant, son adresse et sa date de naissance, ainsi que des informations sur les comptes bancaires de la société.

32. Pour obtenir des informations sur les bénéficiaires effectifs, les autorités ont trois moyens à leur disposition : i) les entités déclarantes, principalement les banques pour toute personne morale titulaire d'un compte, ii) le Service de surveillance financière (SSF) pour les personnes morales étrangères, iii) la société elle-même dans le cas des sociétés par actions. Bien qu'il n'existe pas de registre distinct des comptes bancaires en Azerbaïdjan, ces informations sont jointes au dossier de la société tenu par l'administration fiscale. Si nécessaire, les services répressifs peuvent donc obtenir ces informations auprès de l'administration fiscale. Néanmoins, dans les faits, peu d'éléments suggèrent que les services répressifs optent systématiquement pour cette solution lorsqu'ils cherchent à obtenir des renseignements financiers et des informations sur les bénéficiaires effectifs.

33. L'administration fiscale a infligé des amendes pour soumission tardive des informations requises. Bien qu'il s'agisse d'une mesure positive visant à améliorer la qualité, l'exactitude et la véracité des informations de base, elle ne s'applique qu'aux contribuables faisant l'objet d'inspections.

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

34. L'Azerbaïdjan dispose de deux autorités centrales, le ministère de la Justice et le ministère public, chargées de recevoir les demandes entrantes d'entraide judiciaire et de les transmettre aux services répressifs pour exécution. L'entraide judiciaire est assurée dans une large mesure de manière constructive et en temps utile. Il n'existe en revanche pas de système de gestion des affaires ni de mécanisme de hiérarchisation des priorités applicables à toutes les autorités compétentes. Le principe de la double incrimination constitue le principal motif de rejet des demandes d'entraide judiciaire et nuit à l'efficacité de la coopération. Les autorités sollicitent une entraide judiciaire pour mener des enquêtes sur le BC et les infractions sous-jacentes. Aucune demande d'entraide judiciaire n'a été adressée pour des infractions liées au FT, en raison des difficultés liées à la recherche d'informations dans les zones de conflit et de la nature sensible des échanges d'informations sur le FT. La coopération internationale en matière de recherche, de saisie et de confiscation des avoirs transférés à l'étranger est très limitée, mais les autorités s'efforcent de combler cette lacune. Le ministère public recourt à d'autres formes de coopération internationale, ce qui n'est pas le cas des services répressifs et du Service de surveillance financière. Les lacunes identifiées au titre du RI.5 nuisent à la communication d'informations élémentaires et d'informations sur les bénéficiaires effectifs.

Actions prioritaires

L'Azerbaïdjan devrait

Supervision et mesures préventives

- a) Renforcer la surveillance des IF et des EPNFD :
 - ✓ en intensifiant la surveillance fondée sur les risques mise en place pour les IF, notamment en améliorant et en actualisant les procédures et en augmentant les ressources humaines et matérielles consacrées à la surveillance dans le cadre de la LBC/FT ;
 - ✓ en appliquant une approche fondée sur les risques en matière de surveillance au titre de la LBC/FT pour toutes les EPNFD et en effectuant des inspections sur place et à distance fondées sur les risques ;
 - ✓ en redoublant d'efforts pour identifier et prévenir les activités non homologuées et obtenir les pouvoirs nécessaires pour sanctionner les activités exercées sans licence ni autorisation ;
- b) Renforcer les pouvoirs de répression et de sanction en cas de manquement aux obligations professionnelles en matière de LBC/FT :
 - ✓ en remédiant aux lacunes techniques du régime de sanctions ;
 - ✓ en s'assurant que les autorités de surveillance ont le pouvoir d'imposer et de faire appliquer des sanctions, notamment pécuniaires, pour manquements aux obligations en matière de LBC/FT ;
- c) Mettre en œuvre des mesures d'atténuation dans le secteur de l'immobilier, qui devraient viser :
 - ✓ à sensibiliser et superviser de manière efficace les secteurs concernés (agents immobiliers, notaires et banques) ;

- ✓ à mener une analyse plus approfondie du secteur immobilier dans les systèmes de BC en Azerbaïdjan et à démontrer l'efficacité des mesures d'atténuation mises en œuvre ;
 - ✓ à prendre de nouvelles mesures pour limiter la possibilité de convertir des fonds d'origine illicite dans des opérations immobilières en dehors de tout enregistrement officiel.
- d) Améliorer sensiblement le suivi des transactions et les DOS soumises par les entités déclarantes en mettant à leur disposition des guides thématiques et des informations sur les indicateurs de risques propres au secteur, les typologies et les indicateurs d'alerte, qui devraient inclure les infractions les plus graves en Azerbaïdjan.
- e) Prendre des mesures pour renforcer l'efficacité des entités déclarantes dans l'application des mesures d'identification et de vérification nécessaires dans le cas des personnes politiquement exposées et des bénéficiaires effectifs.

Compréhension des risques

- f) Prendre des mesures pour assurer un niveau de compréhension plus élevé et plus homogène des risques et vulnérabilités identifiés en matière de BC et de FT au sein de toutes les autorités compétentes. Il s'agira notamment d'approfondir l'analyse et l'évaluation des domaines suivants, tant en ce qui concerne le BC que le FT :
- ✓ personnes morales ;
 - ✓ économie informelle et services financiers (Hawala) ;
 - ✓ criminalité organisée ;
 - ✓ actifs virtuels et PSAV fournissant des services en Azerbaïdjan.

Lutte contre le BC et confiscation

- g) Développer la culture du partage d'informations, des renseignements, des retours d'expérience et des analyses entre le SSF et les services répressifs et vice versa, de manière appropriée et lorsque cela s'impose, afin d'accroître la capacité du SSF à fournir des analyses pertinentes sur lesquelles les services répressifs pourront s'appuyer pour les affaires de BC et FT.
- h) Veiller à ce que la compréhension de l'infraction de BC par les instances judiciaires et les services répressifs et l'interprétation qu'ils en font soient conformes aux normes internationales, notamment : i) en élaborant et en diffusant des lignes directrices officielles s'appuyant sur les bonnes pratiques internationales et nationales ; ii) en continuant à faire connaître l'évolution de la jurisprudence sur les affaires de BC dans le droit fil de l'incrimination actuelle du BC et des normes internationales ; et iii) en organisant régulièrement des formations.
- i) Veiller à ce que des enquêtes financières parallèles soient systématiquement menées sur toutes les infractions génératrices de profits, y compris le FT. Des orientations et des programmes de formation à l'intention de toutes les autorités compétentes devraient être élaborés en ce sens.

- j) Les autorités devraient élaborer des documents d'orientation, tels que des plans d'action et des objectifs, afin que les services répressifs prennent des mesures pour rechercher et saisir les produits du crime lorsqu'ils enquêtent sur des infractions génératrices de profits.

Coopération internationale

- k) Les services répressifs et le ministère public devraient se fixer comme objectif stratégique de solliciter une entraide judiciaire de manière proactive dans les affaires de BC, de FT et les infractions sous-jacentes associées, en mettant l'accent sur la recherche, la saisie et la confiscation des avoirs transférés à l'étranger.
- l) Conformément à la méthodologie du GAFI, l'Azerbaïdjan ne devrait pas subordonner l'acceptation des demandes d'entraide judiciaire à l'existence d'une double incrimination, du moins pour les demandes qui ne nécessitent pas le recours à des mesures coercitives.

FT, SFC et OBNL

- m) L'Azerbaïdjan devrait adopter une stratégie générale et unifiée de lutte contre le financement du terrorisme ciblant les risques spécifiques et identifiant et développant les typologies observées.
- n) Sans préjudice des activités légitimes des OBNL et en veillant à éviter les conséquences involontaires de l'application des normes du GAFI et/ou d'une mauvaise application du RB, l'Azerbaïdjan devrait utiliser les résultats de l'évaluation des risques auxquels sont exposées les OBNL pour établir des mesures de surveillance ciblées et proportionnées à l'égard de celles qui présentent un risque d'être utilisées à des fins de FT, conformément à l'approche fondée sur les risques.
- o) Consolider plus encore son cadre juridique et institutionnel pour le suivi de la mise en œuvre des SFC liées au FP en i) désignant une autorité de surveillance dotée de pleins pouvoirs de surveillance, y compris des inspections sur place et l'application de sanctions, et ii) en dotant l'autorité concernée des ressources financières et humaines nécessaires et en veillant à la former dûment pour qu'elle puisse s'acquitter de sa mission.

Transparence des personnes morales

- p) Redoubler d'efforts en vue d'identifier, d'évaluer et de comprendre de manière approfondie les risques liés aux personnes morales en enrichissant son analyse des informations dont disposent l'administration fiscale et les services répressifs. L'administration fiscale devrait améliorer sa connaissance des risques de BC/FT et prendre des mesures plus proactives pour garantir l'exactitude du registre des sociétés, notamment :
- ✓ en procédant à une évaluation de la vulnérabilité des sociétés commerciales immatriculées,
 - ✓ en effectuant des contrôles aléatoires pour identifier les sociétés fictives, les sociétés dont les actionnaires et les dirigeants sont des prête-noms (hommes de paille), et
 - ✓ en appliquant des mesures palliatives efficaces.

Notations en matière d'efficacité et de conformité technique

Niveau d'efficacité²

| | | | | | |
|---|--|---|--|---|---|
| RI.1 – Risque, politique 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 | Significatif | Faible | Modéré | Modéré | Modéré |
| RI.7 – Enquêtes et poursuites en matière de BC | RI.8 – Confiscation | RI.9 – Enquêtes et poursuites en matière de FT | RI.10 – Mesures préventives et sanctions financières en matière de FT | RI.11 – Sanctions financières en matière de FP | |
| Modéré | Modéré | Significatif | Modéré | Modéré | |

² Quatre notations sont possibles pour juger de l'efficacité : Élevé, Significatif, Modéré et Faible.

Niveau de conformité technique³

³ Quatre notations sont possibles pour juger de la conformité technique : Conforme (C), En grande partie conforme (LC), Partiellement conforme (PC) ou Non conforme (NC).

RÉSUMÉ

| | | | | | |
|--|--|---|---|---|---|
| R.1 - Évaluation des risques et application d'une approche fondée sur les risques | R.2 - Coopération et coordination nationales | R.3 - Infraction de blanchiment de capitaux | R.4 - Confiscation et mesures provisoires | R.5 - Infraction de financement du terrorisme | R.6 - Sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme |
| LC | C | LC | LC | LC | LC |
| R.7 - Sanctions financières ciblées liées à la prolifération | R.8 - Organismes à but non lucratif | R.9 - Lois sur le secret professionnel des institutions financières | R.10 - Devoir de vigilance relatif à la clientèle | R.11 - Conservation des documents | R.12 - Personnes politiquement exposées |
| LC | PC | LC | LC | C | C |
| 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 |
| C | PC | PC | PC | C | LC |
| 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 relatif à la clientèle | R.23 - EPNFD : Autres mesures | R.24 - Transparence et bénéficiaires effectifs des personnes morales |
| LC | C | LC | LC | LC | 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 poursuite pénale et des autorités d'enquête |
| LC | PC | PC | PC | C | LC |
| R.31 - Pouvoirs des autorités de poursuite pénale et des autorités chargées des enquêtes | R.32 - Passeurs de fonds | R.33 - Statistiques | R.34 - Lignes directrices et retour d'informations | R.35 - Sanctions | R.36 - Instruments internationaux |
| LC | LC | PC | PC | NC | LC |
| R.37 - Entraide judiciaire | R.38 - Entraide judiciaire : gel et confiscation | R.39 - Extradition | R.40 - Autres formes de coopération internationale | | |
| LC | LC | LC | LC | | |

Tous droits réservés. Sauf mention contraire, la reproduction du présent document est autorisée, sous réserve d'indication de 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 la photocopie, l'enregistrement ou tout système de stockage ou de récupération de l'information – sans l'autorisation écrite préalable du Secrétariat de MONEYVAL, Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit, Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg ou moneyval@coe.int)

© MONEYVAL

www.coe.int/MONEYVAL