

Roumanie

Rapport d'évaluation du cinquième cycle

Résumé

1. Le présent rapport résume les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) en vigueur en Roumanie au moment de la visite sur place (du 21 septembre au 4 octobre 2022). Il analyse le niveau de conformité avec les 40 recommandations du GAFI et le niveau d'efficacité du système de LBC/FT de la Roumanie et formule des recommandations sur la manière dont le système pourrait être renforcé.

Conclusions principales

- a) La Roumanie fait preuve d'une assez bonne compréhension du risque de blanchiment de capitaux (BC), bien que la compréhension du risque de financement du terrorisme (FT) soit moins développée. Les dispositifs requis pour la coopération et la coordination au niveau national existent ; toutefois, étant récents, leur efficacité reste à démontrer. La coordination au niveau national couvre également le financement de la prolifération (FP) des armes de destruction massive. Les autorités procèdent actuellement au lancement du processus visant à atténuer efficacement les risques.
- b) Un large éventail d'informations financières, administratives et relatives à l'application de la loi sont collectées et tenues à la disposition des services répressifs (SR), du ministère public et des services de renseignement. Toutefois, les renseignements financiers ne sont consultés et exploités que dans une certaine mesure. L'insuffisance des moyens techniques et le caractère limité des ressources humaines allouées à la cellule de renseignement financier au sein de l'Office national de prévention et de lutte contre le blanchiment de capitaux (ONPLBC-CRF) nuisent au volume et à la qualité des renseignements financiers produits par cet organisme pour répondre aux besoins opérationnels et stratégiques de ses partenaires. Le manque d'enquêteurs financiers et la qualité des informations figurant dans certaines bases de données (telles que les registres des bénéficiaires effectifs) ont une incidence négative sur la capacité des autorités compétentes d'exploiter les informations pour mener à bien leurs analyses et enquêtes financières, identifier et dépister des avoirs et développer des analyses opérationnelles. Les autorités compétentes exploitent les informations pour instruire les infractions sous-jacentes principalement, et non le blanchiment de capitaux.
- c) La Roumanie n'a pas de stratégie nationale globale de LBC/FT garantissant une approche et une méthodologie de LBC/FT cohérentes dans tous les domaines. La communication, la coopération et la coordination systématique entre les différents bureaux de procureurs se sont révélées

insuffisantes. Les enquêtes et les poursuites en matière de BC ne sont pas considérées comme une priorité générale. Le traitement du blanchiment de produits d'infractions fiscales et du blanchiment de produits de la corruption est efficace grâce à des ressources suffisantes. Les enquêtes et les poursuites relatives à la traite des êtres humains et au trafic de stupéfiants se concentrent sur les infractions principales sans englober le blanchiment des produits qui en sont tirés. Les autorités chargées d'enquêter sur ces infractions principales et sur le blanchiment des produits qui en sont dérivés gagneraient à disposer de ressources et d'une formation spécialisées renforcées. Lorsque des condamnations pour BC sont prononcées, elles le sont généralement pour autoblanchiment, le nombre de condamnations pour blanchiment par des tiers ou de poursuites pour infraction autonome de blanchiment étant très limité. Les sanctions infligées par la justice pour l'infraction de BC semblent faibles et non dissuasives.

d) La Roumanie applique activement des mesures de confiscation des produits du crime et des instruments situés dans le pays et provenant d'infractions principales commises dans le pays, pour les infractions principales les plus courantes, tandis que la confiscation effective des produits provenant d'infractions principales commises à l'étranger, des produits situés à l'étranger, dans le cadre d'affaires impliquant des tiers ou d'infractions autonomes, est rare. Un renforcement des moyens dédiés aux enquêtes financières et la mise en place de lignes directrices et de formations pour les procureurs et les services répressifs sont nécessaires pour mener à bien la confiscation des produits du crime dans les cas les plus complexes. La confiscation des espèces faisant l'objet d'un transport transfrontières suspect ne constitue pas un objectif de politique publique et le volume des mouvements transfrontières d'espèces ayant fait l'objet d'une fausse déclaration ou non déclarés est faible, tandis que les sanctions imposées (amende ou confiscation) sont rares et peu dissuasives.

e) Il n'a pas été établi que les rôles spécifiques susceptibles d'être joués par les bailleurs de fonds du terrorisme soient parfaitement compris. La Stratégie antiterroriste nationale date de 2002 et il n'existe pas de politique spécifique en matière de FT. Les organismes compétents – à savoir le Service du renseignement roumain (SRR) et la Direction des enquêtes sur le crime organisé et le terrorisme (DECOT) – se concentrent principalement sur la prévention et la désorganisation du terrorisme plutôt que sur la détection, les enquêtes et les poursuites en matière de financement du terrorisme en tant que tel. Les autorités roumaines ont mené à bien la détection, l'enquête, les poursuites et obtenu une condamnation dans une affaire de FT, et, à ce titre, ont eu l'occasion de démontrer et ont démontré l'efficacité des enquêtes et des poursuites en matière de FT.

f) Si les banques et les grandes institutions financières (IF) font preuve d'une assez bonne compréhension des obligations et des pratiques de mise en œuvre ayant trait aux sanctions financières ciblées (SFC), les entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) et les prestataires de services d'actifs virtuels (PSAV) comprennent moins bien les obligations liées auxdites sanctions, ce qui pourrait entraîner des lacunes dans la mise en œuvre. La détection des liens indirects et des associations étroites avec des entités et des personnes sanctionnées pose problème dans tous les secteurs. Il n'existe pas de cadre réglementaire et de surveillance fondé sur les risques pour le secteur des organismes à but non lucratif.

g) En général, les banques font preuve d'une bonne compréhension des risques de BC et de FT. Dans les institutions financières non bancaires, y compris les institutions de paiement, la compréhension des risques de BC est également bonne en général, mais celle du risque de FT est

moins développée. Les mesures appliquées au titre du devoir de vigilance à l'égard de la clientèle (DVC) par les entités assujetties sont généralement fondées sur le risque, mais cela n'est pas le cas pour les bureaux de change et la plupart des EPNFD. En dehors des banques et des institutions de placement, le système s'appuie trop sur les autodéclarations et les registres nationaux de bénéficiaires effectifs pour découvrir et vérifier les bénéficiaires effectifs des clients qui sont des personnes morales. Les déclarations sont concentrées dans trois secteurs : les banques, les services de transfert de fonds et de valeurs (STFV) et les notaires. Les autres secteurs représentent un nombre négligeable de déclarations d'opérations suspectes (DOS) – il ressort de données probantes que les cas présumés de BC ou de FT ne sont pas suffisamment déclarés et qu'aucune attention particulière n'est accordée à des scénarios de détection et de déclaration des cas de FT dans ces secteurs. Il existe des lacunes dans le champ d'application des exigences de LBC/FT aux prestataires de services d'actifs virtuels (PSAV).

h) La Banque nationale de Roumanie (BNR) et l'Autorité des services financiers (ASF) pratiquent des contrôles d'entrée efficaces, fondés sur l'aptitude et l'honorabilité. Des contrôles d'entrée sur le marché plus limités sont en place dans les autres cas, notamment pour les prestataires de services d'actifs virtuels, et aucune autorité n'est clairement chargée d'identifier de manière proactive les activités bancaires ou de services de paiement non agréées. D'une manière générale, une analyse plus précise des risques inhérents est nécessaire aux niveaux sectoriel et institutionnel. L'approche fondée sur les risques (AFR) la plus solide en matière de LBC/FT est appliquée par la Banque nationale de Roumanie (BNR), qui assure la surveillance des institutions financières les plus importantes. Les contacts de la BNR avec les entités placées sous sa surveillance sont très fréquents, mais se font plutôt sur une base *ad hoc*. L'Autorité des services financiers (ASF) et l'Office national de prévention et de lutte contre le blanchiment de capitaux (ONPLBC) tiennent compte dans une certaine mesure des risques de BC/FT. La surveillance des prestataires de services d'actifs virtuels (PSAV) est récente. L'efficacité des sanctions n'a pas été démontrée, car des mesures correctives sont appliquées en règle générale.

i) Même si la compréhension du risque d'utilisation abusive de personnes morales est supérieure à celle relevée dans l'évaluation nationale des risques (ENR), le niveau de risque est plus élevé que ne l'admettent les autorités (niveau moyen), du moins dans une certaine mesure. Des mesures importantes ont été prises pour prévenir l'utilisation abusive de personnes morales, notamment l'élaboration et l'utilisation de registres publics. La mise en œuvre de ce cadre global n'est pas encore achevée, mais les progrès accomplis sont notables. Les autorités compétentes s'appuient principalement sur les informations relatives aux bénéficiaires effectifs détenues et fournies par les banques, sachant qu'environ 80 % des personnes morales de droit roumain disposent d'un compte bancaire dans le pays. En l'absence de statistiques agrégées sur les constatations relatives à l'application de mesures de DVC par les banques, il est difficile de tirer des conclusions sur l'exactitude et l'actualité des informations détenues par cette source.

j) Bien que la Roumanie dispose d'un cadre juridique solide pour la coopération internationale, les lacunes importantes en matière de données et de statistiques fiables ne permettent pas aux autorités de démontrer leur efficacité dans ce domaine. La Roumanie ne dispose pas d'un système centralisé de gestion des dossiers, ni de lignes directrices formelles pour classer les demandes reçues par ordre de priorité. Cette situation restreint considérablement la capacité des autorités de contrôler et de suivre les demandes d'assistance. Toutefois, le retour d'information du réseau

mondial du GAFI est généralement positif : l'assistance fournie à d'autres pays est dans la plupart des cas utile et apportée en temps opportun.

Risques et situation générale

2. Les infractions principales commises et détectées en Roumanie les plus courantes sont les suivantes : i) l'évasion fiscale ; ii) la corruption ; iii) la fraude, y compris la cybercriminalité ; iv) la contrebande ; v) la traite des êtres humains ; et vi) le trafic de stupéfiants. En outre, un nombre important de crimes environnementaux sont signalés chaque année. Des groupes criminels organisés (GCO) sont présents en Roumanie, où ils interviennent dans la plupart des secteurs de la vie économique et sociale, à travers des activités de fraude fiscale, cybercriminalité, trafic de stupéfiants et traite des êtres humains. La corruption est un problème aux niveaux national et régional. La situation socio-économique difficile de la Roumanie, en comparaison avec de nombreux autres pays européens, combinée à d'autres facteurs de risque démographiques et culturels, continue de favoriser la poursuite d'activités ayant trait à la traite de citoyens roumains.

3. Les groupes criminels organisés d'origine roumaine opérant à l'étranger représentent la principale menace en matière de BC, et des indices montrent que des produits du crime sont transférés par le canal du système financier roumain et investis en Roumanie. En outre, la Roumanie est un territoire de transit pour le trafic de stupéfiants à haut risque. S'agissant de la traite des êtres humains, de la cybercriminalité et du trafic de stupéfiants, les activités criminelles sont souvent commises à l'étranger et les fonds illicites sont ensuite transférés en Roumanie.

4. L'utilisation d'espèces est la principale méthode de BC au niveau national. L'économie roumaine repose sur les espèces, sachant que l'économie souterraine représente environ 30 % du PIB. Le secteur financier roumain reste dominé par les banques, et le secteur non bancaire reste sous-développé. La clientèle est essentiellement nationale et on note une absence de produits complexes.

5. Aucun phénomène de terrorisme endogène n'a été décelé à ce jour, aucune organisation ou cellule terroriste n'est active à ce que l'on sache, et aucun attentat terroriste n'a été perpétré dans le pays. Aujourd'hui, la radicalisation (y compris autonome) djihadiste constitue le principal risque pour la sécurité nationale de la Roumanie et une préoccupation constante sur le plan de la sécurité.

Niveau global de conformité et d'efficacité

6. Depuis sa dernière évaluation, la Roumanie a pris des mesures pour remédier aux insuffisances identifiées au cours de ce processus – le pays a renforcé son cadre juridique et réglementaire et a mené à bien sa première évaluation nationale des risques (ENR) complète, qui a été adoptée en septembre 2022 (sur la base de données portant sur la période de 2018 à 2020).

7. Pour l'essentiel, les éléments d'un dispositif efficace de LBC/FT sont en place, mais l'application pratique du cadre existant doit encore être améliorée pour atteindre un bon niveau de conformité. Il s'agit, entre autres, de procéder à ce qui suit : i) améliorer les efforts nationaux visant à atténuer les risques ; ii) renforcer et améliorer les ressources et la formation de l'ONPLBC-CRF et des services répressifs aux fins d'améliorer leur accès aux renseignements financiers et l'exploitation de ceux-ci ; iii) renforcer la capacité des enquêteurs financiers de mener des enquêtes financières parallèles et de retrouver l'origine des avoirs, et donner des lignes directrices aux procureurs en vue

d'améliorer les enquêtes et les poursuites en matière de BC et la confiscation d'avoirs ; iv) élaborer une stratégie nationale globale de lutte contre le FT et assurer des ressources et une formation adaptées ; v) élaborer un cadre réglementaire fondé sur les risques et un régime de surveillance du secteur des organismes à but non lucratif ; vi) fournir des lignes directrices complémentaires aux entités assujetties sur les facteurs de risque spécifiques à leur secteur et les signaux d'alerte pour la surveillance des transactions ; vii) veiller à ce que la BNR adapte de façon plus pointue ses mesures de surveillance aux risques, faire en sorte que la FSA reconnaisse davantage l'importance de la surveillance dans le cadre de la LBC/FT, et renforcer les ressources de l'ONPLBC en les adaptant aux responsabilités statutaires ; viii) perfectionner les contrôles existants afin de garantir l'exactitude et l'actualité des informations des registres des bénéficiaires effectifs ; et ix) élaborer des systèmes de gestion des dossiers dans le domaine de la coopération internationale.

8. Sur le plan de la conformité technique, le cadre juridique a été amélioré sous bien des aspects, mais certaines questions demeurent, notamment : i) les mesures appliquées aux actifs virtuels et aux prestataires de services d'actifs virtuels (R.15) ; ii) la réglementation et la surveillance des entreprises et des professions non financières désignées (EPNFD) (R.22 et R.28) ; iii) les passeurs de fonds (R.32) ; et iv) les sanctions en cas de non-respect des exigences en matière de LBC/FT (R.35).

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

9. Les autorités font preuve d'une assez bonne compréhension du risque de BC auquel la Roumanie est exposée ; toutefois, leur degré de compréhension du risque de FT est moins développé. Les risques sectoriels inhérents sont assez bien compris dans le secteur financier, mais moins dans le secteur des EPNFD. Dans certains domaines, la compréhension des risques de BC/FT est plus développée que ne le laisse entendre le rapport de l'évaluation nationale des risques (ENR). La compréhension des risques est rendue difficile par le manque de données statistiques complètes et par le fait que les risques ne sont pas évalués de manière suffisamment approfondie dans certains domaines tels que l'exposition du secteur des organismes à but non lucratif au FT, l'évaluation des risques liés aux personnes morales, le risque de FT, etc. Il est donc nécessaire d'approfondir l'analyse de certains facteurs ou de certaines informations dans certains domaines.

10. Il n'existe pas de stratégie globale de LBC/FT dans le pays. Bien qu'un grand nombre de stratégies (visant à lutter contre divers crimes, tels que la corruption, le trafic de stupéfiants, la traite des êtres humains, le crime organisé, etc.) aient été élaborées, qui reflètent généralement l'environnement de risque de la Roumanie, les informations sur le niveau d'atténuation des risques atteint ne sont pas exhaustives.

11. Au moment de la visite sur place, le plan d'action, document visant à cibler les risques identifiés dans le rapport de l'ENR, était encore en cours d'élaboration. Toutefois, les autorités avaient déjà pris un certain nombre de mesures d'atténuation des risques avant le lancement de l'ENR, par exemple : i) des mesures de lutte contre la corruption ; ii) des réformes au niveau de l'ONPLBC-CRF ayant trait au renforcement des capacités dans le domaine du renseignement financier et de la supervision (doublement des effectifs dédiés à la supervision et déménagement dans de nouveaux locaux mieux équipés) ; et iii) la réduction des risques liés aux espèces, etc.

12. Le Conseil interinstitutionnel (CI) est chargé de la coordination des questions de LBC/FT, en particulier l'évaluation et l'atténuation des risques. Cependant, l'efficacité de son action reste à démontrer, étant donné que sa création est assez récente et que le travail des différentes autorités compétentes en matière d'atténuation ne fait que commencer.

13. La Roumanie n'applique pas d'exemptions statutaires aux normes du GAFI pour les institutions financières, les EPNFD et les PSAV concernés. Les mesures de vigilance simplifiées et renforcées sont adaptées à l'environnement général de risque du pays. Les entités assujetties sont tenues de procéder à une évaluation des risques à l'échelle de l'entreprise et appliquent des mesures d'atténuation largement conformes aux normes du GAFI. La publication de l'ENR a été suivie de plusieurs actions de sensibilisation aux risques nationaux, mais ces actions ont été menées après la visite sur place.

Renseignements financiers, enquêtes, poursuites et confiscations en matière de blanchiment de capitaux (chapitre 3 ; RI.6, 7, 8 ; R.1, 3, 4, 29–32)

14. La Roumanie a considérablement amélioré l'accès aux renseignements financiers depuis la dernière évaluation mutuelle. Depuis l'adoption, en 2019, de la loi révisée sur la LBC et le FT, les déclarations à l'ONPLBC-CRF se font par des canaux dédiés et l'accès direct à différentes bases de données gouvernementales a été renforcé, notamment pour les services répressifs. Toutefois, des améliorations significatives restent nécessaires pour accroître l'efficacité du système. Il s'agit notamment de renforcer et d'améliorer les moyens en matière de technologies de l'information et de la communication, les moyens humains et la formation pour l'ONPLBC-CRF et les services répressifs. En effet, en particulier, le manque d'enquêteurs financiers et la qualité des informations figurant dans certaines bases de données (telles que les registres des bénéficiaires effectifs) ont une incidence négative sur la capacité des autorités compétentes d'exploiter les informations pour mener à bien leurs analyses et enquêtes financières, identifier et retrouver l'origine des avoirs et développer des analyses opérationnelles.

15. La législation roumaine satisfait aux critères techniques imposés par les normes du GAFI en ce qui concerne les enquêtes et les poursuites en matière de BC, mais l'efficacité du système est limitée par divers éléments. Les enquêtes et les poursuites en matière de BC ne sont pas considérées comme une priorité générale, tandis que le nombre total d'enquêtes et de condamnations pour BC est faible en Roumanie. La communication, la coopération et la coordination systématique entre les différents bureaux de procureurs se sont révélées insuffisantes. Si les enquêtes et les poursuites relatives au blanchiment de produits d'infractions fiscales et au blanchiment de produits de la corruption sont menées de manière efficace, en revanche les enquêtes et les poursuites relatives à la traite des êtres humains et au trafic de stupéfiants se concentrent sur les infractions principales sans englober le blanchiment des produits qui en sont tirés. Certains types d'infractions principales s'accompagnent assurément d'une enquête parallèle sur le BC ; d'autres types d'infractions principales ne le sont généralement pas. Les affaires de blanchiment par des tiers et les poursuites pour infraction autonome de blanchiment sont rares. Dans certains domaines clés, les infractions de BC ayant fait l'objet d'une enquête et de poursuites ne semblent donc pas proportionnées aux risques de BC identifiés dans le pays. Lorsque des condamnations sont prononcées pour BC, les sanctions infligées par la justice semblent parfois faibles et non dissuasives. L'absence d'une stratégie nationale de LBC/FT, l'absence de lignes directrices à l'usage des procureurs et le manque d'enquêteurs financiers sont les principales raisons qui expliquent le manque d'uniformité dans l'approche des enquêtes et des poursuites en matière de BC.

16. Depuis le précédent cycle d'évaluation, la Roumanie a amélioré sa capacité à geler, saisir et confisquer les produits et les instruments du crime. Elle a adopté la Stratégie nationale de recouvrement des avoirs, qui établit un cadre national commun visant à accroître l'efficacité du recouvrement des instruments et des produits du crime. Elle applique activement les mesures en vigueur relatives à la confiscation des produits et des instruments du crime relevant d'infractions

principales situées en Roumanie, pour les infractions principales les plus répandues. La confiscation des produits provenant d'infractions principales commises à l'étranger, situés à l'étranger, dans le cadre d'affaires impliquant des tiers ou d'infractions autonomes, est rare. Cela s'explique par le manque d'enquêteurs financiers, de lignes directrices et de formations pour les procureurs et les services répressifs, qui n'aide pas à mener à bien la confiscation dans les cas les plus complexes. La Roumanie a mis en place des mesures efficaces qui permettent aux autorités de préserver la valeur des produits et des instruments saisis et confisqués. Les autorités détectent et confisquent des espèces non déclarées ou ayant fait l'objet d'une fausse déclaration, mais pas autant qu'on pourrait l'attendre d'un pays qui utilise intensivement l'argent liquide. Les sanctions imposées en cas de non-déclaration des espèces aux frontières ne sont pas suffisamment dissuasives.

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

17. La définition de l'infraction de FT en Roumanie est largement conforme aux normes requises. Les organismes compétents – à savoir le Service du renseignement roumain (SRR) et la Direction des enquêtes sur le crime organisé et le terrorisme (DECOT) – se concentrent sur le terrorisme plutôt que sur le financement du terrorisme en tant que tel. La Stratégie antiterroriste nationale date de 2002 et les autorités ne disposent d'aucune stratégie ni politique véritables axées spécifiquement sur le FT. Il n'est pas établi que les rôles spécifiques susceptibles d'être joués par les bailleurs de fonds du terrorisme soient parfaitement compris de manière uniforme. Les risques liés aux mouvements transfrontières d'espèces et les difficultés liées à la détection de ces mouvements à des fins de FT sont minimisés. Les autorités roumaines ont mené à bien la détection, l'enquête, les poursuites et l'obtention d'une condamnation dans une affaire de FT. Cela a été fait, même si l'affaire comportait un élément international et que le montant concerné était peu élevé. Il est difficile de tirer des conclusions générales à partir d'un seul cas, mais on ne peut pas dire que la sanction imposée dans l'affaire de FT en Roumanie soit dissuasive. Cela dit, les autorités roumaines ont eu l'occasion de démontrer et ont démontré l'efficacité des enquêtes et des poursuites en matière de FT.

18. La Roumanie utilise une combinaison de mécanismes nationaux et supranationaux (au niveau de l'Union européenne (UE)) pour mettre en œuvre les sanctions financières ciblées (SFC). Les mécanismes utilisés pour le financement de la prolifération et pour le financement du terrorisme sont les mêmes. Par l'intermédiaire de la législation nationale, toutes les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU sont automatiquement contraignantes pour toutes les personnes et entités dès leur adoption (entrée en vigueur). La Roumanie n'a pas identifié de personnes ou d'entités à désigner ni proposé de désignation au Comité faisant suite à la Résolution 1267 (1989) ou au Comité 1988. Elle n'a jamais été sollicitée par un autre pays pour désigner une personne ou une entité, et n'a jamais proposé de désignation en application de la Résolution 1373 du Conseil de sécurité de l'ONU. L'Office national de l'administration fiscale (administration fiscale) est l'autorité chargée de prendre des décisions de gel, de dégel et de traitement des fonds gelés. Même si aucun fonds ni aucune autre ressource économique n'ont été gelés en Roumanie en application des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU (SFC liées au financement de la prolifération et SFC liées au financement du terrorisme), des fonds ont été gelés au titre du régime SFC de l'UE, ce qui montre que le système fonctionne dans la pratique.

19. Les vérifications de la conformité avec les obligations découlant des SFC font généralement partie des examens complets menés au titre de la LBC/FT (l'exception étant la BNR qui effectue des examens thématiques depuis 2019). En règle générale, toutes les entités assujetties sont informées de l'obligation de procéder à un contrôle par rapport aux SFC et de l'obligation de geler les fonds et les avoirs s'il y a lieu. Les techniques de mise en œuvre varient d'une institution financière ou d'une

EPNFD à l'autre. Même si les banques font preuve d'une compréhension assez développée du risque de contournement des sanctions, toutes les entités assujetties, y compris les banques, ont du mal à identifier les associations étroites (liens indirects) avec des entités et des personnes sanctionnées.

20. Il n'existait pas, au moment de la visite sur place, de cadre réglementaire et de surveillance fondé sur les risques pour le secteur des organismes à but non lucratif (OBNL). Les conditions préalables à l'élaboration de ce cadre, à savoir l'identification des OBNL relevant de la définition du GAFI et l'identification ultérieure des OBNL susceptibles d'être utilisées à des fins de FT, ne sont pas remplies.

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

21. En général, les banques font preuve d'une bonne compréhension des risques de BC et de FT. Dans les institutions financières non bancaires, y compris les institutions de paiement, la compréhension des risques de BC est également bonne en général, mais la compréhension du risque de FT est moins développée, et les bureaux de change comprennent moins bien les risques spécifiques associés à leur secteur d'activité. Dans le secteur des EPNFD, les risques liés à l'offre de services aux entreprises ne sont guère perçus et les notaires sous-estiment les risques liés aux transactions immobilières et donc le rôle important de sentinelle qui leur incombe. Des mesures ont été prises pour atténuer le risque lié à l'utilisation d'espèces. Toutefois, les mesures d'atténuation appliquées par les bureaux de change ne sont pas proportionnelles aux risques.

22. Les mesures relevant du devoir de vigilance à l'égard de la clientèle appliquées par les entités assujetties sont généralement fondées sur le risque. Toutefois, ce n'est pas le cas en ce qui concerne les bureaux de change et la plupart des EPNFD. Plusieurs secteurs, dont les banques et les institutions de paiement, ont mis en place des systèmes automatisés de surveillance efficaces. Les EPNFD accordent très peu d'importance aux scénarios de détection du FT. En dehors des banques et des établissements de paiement, le système s'appuie trop sur les autodéclarations et les registres nationaux de bénéficiaires effectifs pour découvrir et vérifier les bénéficiaires effectifs des clients qui sont des personnes morales. En règle générale, les mesures renforcées qui relèvent du devoir de vigilance à l'égard de la clientèle sont appliquées avec efficacité. Toutefois, l'équipe d'évaluation craint que certaines personnes politiquement exposées (PPE) (membres de la famille et personnes associées à des personnalités de premier plan) ne soient pas identifiées dans tous les cas, car les sources publiques et les autodéclarations ne sont pas suffisamment exploitées dans certains secteurs.

23. Les déclarations sont concentrées dans trois secteurs : les banques, les services de transfert de fonds ou de valeurs (STFV) et les notaires. Les autres secteurs représentent un nombre négligeable de déclarations d'opérations suspectes (DOS) – il est établi que les cas présumés de BC ou de FT ne sont pas suffisamment déclarés dans ces secteurs. En dehors du secteur bancaire et de certains prestataires de services de transfert de fonds ou de valeurs, aucune attention particulière n'est accordée à des scénarios de détection et de déclaration des cas de FT, sauf en cas de relations avec des pays à haut risque.

24. Les grandes institutions financières ont développé trois lignes de défense efficaces, dont une fonction d'audit indépendante qui couvre la conformité LBC/FT. Dans les autres cas, les contrôles et les procédures sont appropriés.

25. Il existe des lacunes dans le champ d'application des obligations de LBC/FT aux prestataires de services d'actifs virtuels (PSAV). Néanmoins, le secteur a déjà une compréhension relativement bonne des risques et des obligations de LBC/FT.

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

26. La Banque nationale de Roumanie (BNR) et l’Autorité des services financiers (ASF) pratiquent des contrôles d’entrée efficaces, fondés sur l’aptitude et l’honorabilité. Des contrôles d’entrée sur le marché plus limités sont en place dans les autres cas, notamment pour les prestataires de services d’actifs virtuels, lesquels contrôles sont moins efficaces et présentent certaines vulnérabilités. Aucune autorité n’est clairement chargée d’identifier de manière proactive les activités bancaires ou de services de paiement non agréées.

27. Dans l’ensemble, les autorités de surveillance du secteur financier et l’ONPLBC font preuve d’une assez bonne compréhension des risques de BC/FT dans le pays et des risques inhérents aux secteurs dont elles ont la charge, cette compréhension étant la plus forte au sein de la BNR. D’une manière générale, une analyse plus précise des risques inhérents est nécessaire aux niveaux sectoriel et institutionnel. Alors que les autorités de surveillance du secteur financier (en particulier la BNR) disposent d’une masse importante d’informations, l’utilisation de celles-ci n’est pas encore suffisamment systématique pour permettre une compréhension globale, comparable et continue des risques. La compréhension des risques de BC/FT par les autorités de surveillance des EPNFD autres que l’ONPLBC est plus limitée au niveau sectoriel, et les organismes d’autorégulation (OAR) n’évaluent pas les risques au niveau de chaque institution.

28. L’approche fondée sur les risques (AFR) la plus solide en matière de LBC/FT est appliquée par la BNR, qui assure la surveillance des institutions financières les plus importantes. La BNR a récemment renforcé ses effectifs de manière significative et procédé à des changements organisationnels pour remédier à certains goulets d’étranglement antérieurs. Les contacts de la BNR avec les entités placées sous sa surveillance, principalement les banques, sont très fréquents et la BNR recourt à un large éventail d’instruments de surveillance. Bien que son approche soit efficace dans une certaine mesure, la BNR fonctionne sur une base plutôt *ad hoc*, et semble manquer d’une orientation générale et d’une stratégie de haut niveau en matière de LBC/FT. L’Autorité des services financiers (ASF) et l’Office national de prévention et de lutte contre le blanchiment de capitaux (ONPLBC) tiennent compte dans une certaine mesure des risques de BC/FT – ce dernier s’appuyant largement sur la compréhension des risques sectoriels. La surveillance au titre de la LBC/FT ne semble pas être une priorité de l’ASF. Les activités de l’ONPLBC sont fortement pénalisées par les effectifs limités chargés de la surveillance eu égard au nombre d’entités à couvrir. La surveillance des prestataires de services d’actifs virtuels (PSAV) n’a commencé que récemment.

29. En règle générale, lorsque des manquements sont constatés, la BNR, l’ASF et l’ONPLBC appliquent des mesures correctives, qui font l’objet d’un suivi approprié. Les autorités de surveillance des institutions financières ont également pris, dans la pratique, un large éventail de sanctions, y compris à l’encontre de dirigeants. Toutefois, les sanctions n’ont pas été imposées de manière uniforme et leur efficacité, en général, n’a pas été démontrée. L’ASF a abandonné cette approche au profit d’une autre plus systématique, mais le changement est trop récent pour en évaluer les effets.

30. Le suivi diligent des plans de mesures correctives par les autorités de surveillance a permis d’améliorer le niveau de conformité dans certaines institutions. La BNR et l’ONPLBC ont montré qu’ils influaient grandement sur la conformité dans l’ensemble des secteurs dont ils assurent la surveillance, dans le cas de ce dernier, principalement par des activités de sensibilisation. Cependant, seule la BNR mesure (jusqu’à un certain point) les effets de ses activités et aucune des deux autorités de surveillance ne mesure les résultats positifs obtenus à un niveau plus stratégique.

31. De manière générale, un message clair sur les obligations en matière de LBC/FT et sur les risques de BC/FT est adressé en Roumanie. Les lacunes en termes de compréhension des risques concernent le deuxième volet de ce message.

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

32. La législation, accessible au public, définit les caractéristiques de base des personnes morales.

33. La compréhension du risque d'utilisation abusive de personnes morales est supérieure à celle relevée dans l'évaluation nationale des risques (ENR). Toutefois, les autorités ne spécifient pas les risques de BC associés aux différents types de personnes morales existant en Roumanie, et, dans l'ensemble, le risque d'utilisation de personnes morales à des fins de BC est plus élevé que ne l'admettent les autorités (niveau moyen), du moins dans une certaine mesure. La Roumanie a pris des mesures importantes pour prévenir l'utilisation abusive de personnes morales, notamment l'élaboration et l'utilisation de registres publics, qui participent d'une approche à plusieurs volets de collecte d'informations sur les bénéficiaires effectifs et d'accès à ces informations. La mise en œuvre de ce cadre global n'est pas encore achevée, mais les progrès accomplis sont notables.

34. Les demandes de constitution de la plupart des personnes morales sont, entre autres, étayées par la confirmation que les actionnaires fondateurs (propriétaires légaux) et les premiers directeurs n'ont pas fait l'objet d'une condamnation pour des délits spécifiques. Une confirmation est également demandée pour certaines modifications ultérieures. Cette approche est bénéfique car elle permet d'éviter que des personnes morales soient constituées pour faciliter la criminalité.

35. Les autorités compétentes s'appuient principalement sur i) un registre des comptes bancaires tenu par l'administration fiscale, et ii) les informations détenues par les banques, pour déterminer les bénéficiaires effectifs des personnes morales. Environ 80 % des personnes morales de droit roumain disposent d'un compte bancaire dans le pays. Si la plupart des inspections de banques ont constaté des cas d'application de mesures relevant du DVC, la BNR estime qu'il s'agit de cas isolés. D'autre part, l'autorité de surveillance est intervenue pour exiger de certaines banques d'importance systémique qu'elles apportent des corrections aux données de leurs clients. En conséquence, s'il est établi que les banques détiennent des informations exactes et actualisées sur les bénéficiaires effectifs, ces informations ne sont pas complètes. Les autorités compétentes utilisent les registres publics comme source secondaire d'information. Il ressort des données recueillies lors de la visite sur place que l'Office national du registre du commerce (ONRC) détient, à travers le registre le plus important, des informations complètes sur les bénéficiaires effectifs de 72 % des personnes morales.

36. Aucune sanction n'est imposée en cas de déclaration tardive des informations de base et des informations sur les bénéficiaires effectifs au niveau des registres. Des sociétés ont été dissoutes pour n'avoir pas converti des actions au porteur en actions nominatives.

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

37. La Roumanie dispose d'un cadre juridique solide pour la coopération internationale. En général, le pays se montre coopératif en matière d'assistance internationale et la plupart des juridictions étrangères l'ont généralement félicité à cet égard.

38. La Roumanie ne dispose pas d'un système centralisé de gestion des dossiers pour traiter et superviser les demandes d'entraide judiciaire (EJ), ni de lignes directrices générales pour classer les demandes reçues par ordre de priorité, ce qui nuit à l'efficacité de l'analyse et du suivi. L'absence criante de données qualitatives et de statistiques limite sérieusement la capacité du pays de prouver

son efficacité globale. Une bonne partie des demandes d'EJ émises par les autorités ont trait à la corruption et à la fraude fiscale, la coopération étant limitée pour les autres infractions principales. Parallèlement, les demandes d'EJ reçues concernent en majorité la fraude et la cybercriminalité et sont exécutées par les services du procureur près la Haute Cour de cassation et de justice (BPHCCJ) et les services des procureurs régionaux.

39. L'ONPLBC-CRF est généralement actif sur le plan de la coopération entre cellules de renseignement financier (CRF), mais des retards importants sont constatés dans l'exécution des demandes reçues. L'équipe d'évaluation (EE) n'a pas reçu d'informations détaillées sur les demandes ni d'explications sur les tendances. La police, la BNR et l'ASF disposent de mécanismes leur permettant de fournir et de solliciter des informations de manière informelle, rapide et constructive. Nombre d'équipes communes d'enquête ont été constituées à l'initiative des autorités roumaines, ce qui témoigne d'une coopération internationale proactive. La plupart des autorités ne recueillent pas de statistiques sur la coopération en matière d'informations de base et d'informations sur les bénéficiaires effectifs.

Actions prioritaires

- a) Commencer immédiatement à mettre en œuvre des mesures d'atténuation ciblant les risques les plus élevés auxquels le pays est exposé.
- b) Renforcer les moyens en matière de technologies de l'information, les moyens humains et la formation de l'ONPLBC et des services répressifs afin d'améliorer leur accès aux renseignements financiers et l'exploitation de ceux-ci.
- c) Renforcer la capacité des enquêteurs financiers de mener des enquêtes financières parallèles et de retrouver l'origine des avoirs, et fournir des lignes directrices aux procureurs en vue d'améliorer les enquêtes et les poursuites en matière de BC et la confiscation d'avoir.
- d) Veiller à ce que la BNR adapte, de façon plus pointue, ses mesures de surveillance aux risques ; faire en sorte que la FSA reconnaisse davantage l'importance de la surveillance dans le cadre de la LBC/FT ; et renforcer les capacités de surveillance des EPNFD dans les secteurs les plus à risque, par exemple, les PSAV et les professions juridiques, en les adaptant aux responsabilités statutaires.
- e) Aider à l'amélioration de la surveillance des transactions et de la déclaration des soupçons par les entités assujetties ; fournir des lignes directrices complémentaires sur les facteurs de risque spécifiques aux secteurs concernés et les signaux d'alerte, par exemple, en ce qui concerne le FT et les typologies des principales infractions observées en Roumanie, si elles ne sont pas déjà disponibles.
- f) Perfectionner les contrôles existants afin de garantir l'exactitude et l'actualité des informations figurant dans les registres des bénéficiaires effectifs, et élaborer un plan de réduction du nombre de personnes morales qui doivent encore déclarer des informations sur les bénéficiaires effectifs.
- g) Élaborer une stratégie et un plan d'action nationaux globaux de lutte contre le FT, et dispenser une formation complémentaire à toutes les autorités compétentes concernées afin d'améliorer leur niveau de compréhension et leur efficacité dans les domaines suivants : i) enquêtes et poursuites en matière de FT ; et ii) détection des mouvements transfrontières d'espèces à des fins de FT.

- h) À l'issue d'une évaluation des risques de FT, mettre en place un cadre réglementaire et de surveillance fondé sur les risques dans le secteur OBNL.
- i) Mettre au point des solutions automatisées permettant de collecter des statistiques détaillées à l'appui d'une analyse multifonctionnelle au niveau national.

Notation de l'efficacité et de la conformité technique

Niveau d'efficacité¹

RI.1 - Risque, politique et coordination	RI.2 - Coopération internationale	RI.3 - Surveillance	RI.4 - Mesures préventives	RI.5 - Personnes morales et constructions juridiques	RI.6 - Renseignements financiers
Modéré	Significatif	Modéré	Modéré	Modéré	Modéré
RI.7 - Enquêtes et poursuites pour BC	RI.8 - Confiscation	RI.9 - Enquêtes et poursuites pour FT	RI.10 - Mesures préventives et sanctions financières pour FT	RI.11 - Sanctions financières pour FP	
Modéré	Modéré	Modéré	Modéré	Modéré	

Niveau de conformité technique²

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	PC	C	C	C	PC
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
PC	PC	PC	LC	LC	PC
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	PC	PC	LC	LC	LC
R.19 - Pays présentant un risque plus élevé	R.20 - Déclaration des opérations suspectes	R.21 - Divulgaration et confidentialité	R.22 - Entreprises et professions non financières désignées - Devoir de vigilance relatif à la clientèle	R.23 - Entreprises et professions non financières désignées - Autres mesures	R.24 - Transparence et bénéficiaires effectifs des personnes morales
LC	LC	LC	PC	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 Entreprises et professions non financières désignées	R.29 - Cellules de renseignements financiers	R.30 - Responsabilités des autorités de poursuite pénale et des autorités chargées des enquêtes
LC	LC	LC	PC	LC	C

¹ Quatre notations sont possibles pour juger de l'efficacité : niveau d'efficacité élevé, niveau d'efficacité significatif, niveau d'efficacité modéré et niveau d'efficacité faible.

² Quatre notations sont possibles pour juger le niveau de conformité technique : conforme (C), en grande partie conforme (LC), partiellement conforme (PC) et non conforme (NC).

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

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

© MONEYVAL

www.coe.int/MONEYVAL