

Bosnie-Herzégovine

Rapport d'évaluation mutuelle du cinquième cycle

Résumé

RÉSUMÉ

1. Le présent rapport résume les mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LAB/FT) en vigueur en Bosnie-Herzégovine (BiH) à la date de la visite effectuée sur place (12-28 février 2024). Il analyse le niveau de conformité avec les 40 recommandations du Groupe d'action financière (GAFI), ainsi que le degré d'efficacité du dispositif LBC/FT de la BiH, et formule des recommandations sur la façon dont ce dispositif pourrait être renforcé.

Principales conclusions

- a) Les autorités ont montré qu'elles avaient généralement une compréhension satisfaisante du risque de blanchiment des capitaux (BC), mais que leur compréhension des risques de financement du terrorisme (FT) était limitée. Alors que plusieurs stratégies et politiques sont en place, assorties de plans d'action distincts, on ne voit pas clairement si tous les risques sont pris en compte. Les objectifs et les activités des autorités compétentes répondent généralement aux risques identifiés, mais la mise en œuvre de la politique de LBC/FT n'est pas coordonnée globalement au niveau étatique. Des exemples de bonne coopération ont été observés sur le plan opérationnel.
- b) Le niveau de coopération et de communication entre les autorités compétentes est satisfaisant ; en revanche, il y a lieu de se préoccuper de l'utilisation effective de la cellule de renseignement financier (CRF) dans l'ensemble du système de LBC/FT de la BiH. La CRF exploite efficacement les renseignements financiers provenant des déclarations d'opérations suspectes (DOS) et des déclarations d'opérations en espèces (DOE), mais l'exploitation d'autres sources d'information doit être améliorée. Alors que le nombre et la proportion de DOS communiquées aux services répressifs ont augmenté durant la période considérée, ces éléments ne correspondent que partiellement au profil de risque du pays et sont essentiellement de nature fiscale. Le nombre de DOS liées au FT est faible, ce qui ne correspond pas au profil de risque du pays, néanmoins la qualité des déclarations concernées est jugée satisfaisante. Il a été constaté que les services répressifs utilisent de manière effective les renseignements financiers sur le BC recueillis de leur propre initiative, ce qui n'est pas le cas pour les renseignements financiers sur le FT. Par ailleurs, les services répressifs n'exploitent pas suffisamment les renseignements financiers produits par la CRF pour ouvrir des enquêtes sur le BC/FT et sur les infractions sous-jacentes.

- c) Un solide système d'identification d'affaires et d'enquêtes est en place pour les infractions de BC à tous les niveaux (Bosnie-Herzégovine (BiH), Fédération de Bosnie-Herzégovine (FBiH), Republika Srpska (RS) et District de Brčko (DB)). Un certain nombre d'enquêtes et de poursuites en matière de BC ont été lancées et des condamnations ont été prononcées, ce qui cadre en partie avec le profil de risque du pays, la fraude étant l'infraction sous-jacente la plus répandue. Tous les types d'infractions de BC sont poursuivis, sachant que l'autoblanchiment est l'infraction la plus fréquente. Toutefois, l'efficacité du système a ses limites, notamment : (i) un mécanisme priorisant les infractions de BC fait défaut ; (ii) les procédures pénales de BC accusent des retards indus ; et (iii) l'interprétation de l'infraction de BC au niveau des procureurs et des services répressifs des entités et du district présente des lacunes.
- d) La confiscation des produits du crime est considérée dans une certaine mesure comme un objectif stratégique. Toutefois, certaines questions restent à régler, notamment les retards pris dans l'établissement d'un cadre législatif de gestion effective des actifs au niveau étatique et la création d'un service spécial au ministère public en FBiH. Les autorités de la BiH ont saisi et confisqué des avoirs liés à des infractions de BC d'une valeur appréciable, mais des améliorations majeures demeurent nécessaires en matière de saisie et de confiscation des produits d'infractions sous-jacentes. Les services de gestion des avoirs au niveau des entités facilitent la gestion effective des avoirs saisis et confisqués. Les sanctions appliquées pour non-déclaration d'espèces sont minimales et ne sont ni proportionnées ni dissuasives ou efficaces. Dans l'ensemble, les confiscations effectuées jusqu'à présent correspondent partiellement au profil de risque du pays.
- e) Les résultats obtenus ne correspondent pas au profil de risque du pays en matière de FT (une condamnation et des poursuites dans une affaire ayant donné lieu à un acquittement). Par ailleurs, la compréhension limitée qu'ont les juges et, dans une certaine mesure, les services répressifs et les procureurs de l'infraction de FT nuit à l'efficacité du dispositif. Il n'y a pas de statistiques fiables sur le nombre total de cas de FT recensés et ayant fait l'objet d'une enquête pendant la période considérée. Les autorités ont présenté trois affaires en cours liées au financement de combattants terroristes étrangers. Elles sont tenues de mener des enquêtes financières dans toutes les affaires de terrorisme, mais les résultats de ces enquêtes ne sont pas clairs. Une stratégie de lutte contre le terrorisme et un plan d'action correspondant ont été élaborés ; les résultats des enquêtes de FT y ont été intégrés afin de combler les lacunes constatées. Il y a encore une marge d'amélioration concernant l'utilisation des affaires de FT pour étayer les désignations.
- f) Le régime de sanctions financières ciblées (SFC) présente des lacunes fondamentales. Durant la majeure partie de la période considérée, aucun cadre cohésif n'était en place pour ces sanctions. Alors que des cibles sont désignées en BiH pour les SFC liées au FT, d'importants retards compromettent l'efficacité du processus. Les banques et quelques autres grandes institutions financières ainsi que de grandes entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) ont fait preuve d'une compréhension raisonnable de la mise en œuvre générale des SFC (pour le FT et le financement de la prolifération des armes de destruction massive (FP)). Selon les autorités de contrôle, la mise en œuvre des SFC fait partie intégrante du suivi général de l'application des systèmes et des contrôles, ce qui inclut la gestion des risques. Il n'y a pas eu de gel d'avoirs ou de fonds au cours de la période considérée. Les risques de FT liés aux organisations à but non lucratif (OBNL) et leur vulnérabilité aux infractions liées au FT n'ont pas été suffisamment évalués. Les

initiatives, notamment d'information, destinées aux OBNL sont insuffisantes et un contrôle du secteur des OBNL fondé sur les risques fait défaut.

- g) Les banques et les prestataires de services d'actifs virtuels (PSAV) ont fait preuve d'un niveau satisfaisant de compréhension des risques de BC/FT et des obligations en matière de LBC/FT. La compréhension des risques est généralement bonne parmi les institutions financières non bancaires, mais limitée parmi les EPNFD, y compris les notaires. Les banques mettent en œuvre des contrôles effectifs spécifiques pour atténuer les risques, tandis que, dans d'autres secteurs, les mesures appliquées se fondent généralement sur des seuils monétaires. Les institutions financières et certaines EPNFD, y compris les notaires, appliquent correctement les mesures de vigilance relatives à la clientèle. Les IF appliquent également des mesures de vigilance renforcées (MVR) spécifiques de manière satisfaisante ; certaines lacunes ont été observées à cet égard pour les personnes politiquement exposées (PPE) et les juridictions à haut risque. D'autres professionnels, notamment les notaires, n'appliquent pas de MVR pour répondre au risque de PPE.
- h) Les contrôles mis en œuvre par les autorités de contrôle des principes fondamentaux empêchent les criminels ou leurs complices de détenir ou de devenir bénéficiaires effectifs d'une participation significative ou de contrôle ou d'occuper un poste de direction. L'accréditation des notaires, des avocats et des comptables agréés empêche les criminels d'exercer ces fonctions professionnelles. Aucune information n'a été fournie au sujet d'autres EPNFD, à l'exception des exploitants de jeux de hasard. Les autorités de contrôle des principes fondamentaux ont montré qu'elles avaient une compréhension globale du risque de BC, sachant que, dans la plupart des autres secteurs, l'application du principe d'identification et d'évaluation des risques n'en est encore qu'à ses débuts. Au vu des insuffisances relevées dans les évaluations nationales des risques, la compréhension des risques de FT est moins développée dans tous les secteurs. L'application d'une approche fondée sur les risques est généralement bien développée dans le secteur bancaire et des mesures importantes ont été prises pour instaurer un contrôle fondé sur les risques en matière de LBC/FT pour les EPNFD, notamment pour les notaires en RS. Au vu des éléments recueillis, il est peu probable que le régime de sanctions relativement modeste et le niveau des amendes imposées aux banques soient suffisamment dissuasifs ou efficaces pour que les institutions sanctionnées se mettent en conformité. Aucune mesure corrective ni sanction n'a été appliquée aux EPNFD. La FBIH et le DB n'ont pas établi de cadre de contrôle pour les PSAV, qui ne font pas non plus l'objet d'un contrôle fondé sur les risques en RS.
- i) Malgré les analyses menées en BiH pour comprendre les risques de BC relatifs aux personnes morales, la manière dont ces éléments peuvent être utilisés en lien avec le BC n'est pas comprise de manière adéquate. Aucune évaluation des risques de FT n'a été réalisée. Les mesures d'atténuation prises pour prévenir l'utilisation abusive de personnes morales sont limitées par l'absence de coordination globale au niveau étatique. Les banques sont la principale source d'information sur les BE pour la CRF et sont une source secondaire pour les services répressifs. Si les banques appliquent généralement des mesures de vigilance efficaces pour les personnes morales, il n'a pas été démontré que toutes les personnes morales établies en BiH détenaient un compte bancaire dans le pays. Les services répressifs utilisent en outre les informations de base inscrites dans les registres, y compris les informations sur les actionnaires enregistrés (qui peuvent également renseigner sur les BE). Toutefois, il y a lieu de s'interroger sur l'actualisation systématique et sur l'exactitude des informations disponibles.

- j) La BH dispose d'un solide cadre juridique pour l'entraide judiciaire et l'extradition relativement au BC, aux sous-infractions connexes et au FT, mais il n'y a pas de système de gestion des dossiers permettant de traiter et de suivre les demandes d'entraide judiciaire et d'extradition. Cependant, le retour d'informations au niveau international donne à penser que les demandes d'entraide judiciaire et d'extradition sont traitées de manière constructive. L'entraide judiciaire et les extraditions en lien avec le BC, les infractions sous-jacentes connexes et le FT sont sollicitées dans une certaine mesure lorsqu'un élément transnational est identifié. Par ailleurs, la nature de l'entraide judiciaire sollicitée ne correspond que partiellement aux domaines identifiés comme présentant un risque élevé dans les évaluations nationales des risques. La coopération internationale assurée par la CRF, les services répressifs et les autorités de contrôle des principes fondamentaux est satisfaisante. Il n'y a pas suffisamment de données permettant de déterminer si les demandes émises correspondent au profil de risque du pays, et les services répressifs n'ont pas sollicité de manière proactive la coopération internationale de la police en matière de FT. Il est en outre admis que les CRF devraient solliciter plus activement des informations auprès de CRF d'autres pays.

Risques et situation générale

2. Les principaux risques de BC identifiés par les autorités sont : (i) la corruption, les infractions fiscales et la criminalité organisée (risque élevé) ; (ii) le trafic et la production illicite de stupéfiants et la fraude (risque modéré/élevé). On observe en BiH une tendance croissante au blanchiment de produits provenant d'infractions sous-jacentes commises à l'étranger.
3. Les groupes criminels organisés présents en BiH mènent leurs opérations uniquement sur le territoire du pays. Du fait de sa situation géographique, sur la « route des Balkans », la BiH est exposée à la criminalité transfrontalière en lien principalement avec le trafic de drogue et la traite d'êtres humains. Par ailleurs, les pressions migratoires constantes menacent directement la sécurité du pays. Alors qu'aucun acte terroriste n'a été commis en BiH au cours de la période considérée, le pays a toutefois rencontré des difficultés avec des ressortissants bosniaques qui ont rejoint des groupes extrémistes au Proche-Orient.
4. L'argent liquide continue d'être largement utilisé en BiH. Selon les estimations des autorités, l'économie informelle représente entre 30 % et 35 % du PIB.

Niveau global de conformité et d'efficacité

5. Depuis sa dernière évaluation, la BH a pris des mesures pour remédier aux lacunes constatées lors du processus. Le pays a renforcé son cadre juridique et réglementaire et a mené deux évaluations : (i) l'évaluation nationale des risques (ENR) portant sur la période 2018-2022, adoptée par le Conseil des ministres en août 2018 ; et (ii) l'addendum à l'ENR portant sur la période 2022-2024, adopté par le Conseil des ministres en mars 2023.
6. Les éléments d'un dispositif efficace de LBC/FT sont en place pour l'essentiel, mais l'application pratique du cadre existant doit encore être améliorée pour qu'un niveau de conformité significatif soit atteint. Ces améliorations devraient notamment consister : (i) à mieux comprendre les menaces et les vulnérabilités liées au FT ; (ii) à faire correspondre les notifications de la CRF avec le profil de risque du pays ; (iii) à établir une politique donnant la priorité à l'identification, aux enquêtes

et aux poursuites concernant les infractions de BC afin d'atténuer les risques et de remédier aux retards indus des procédures pénales ; (iv) à appliquer des mesures de saisie pour protéger les avoirs faisant l'objet de mesures de confiscation dans toutes les affaires de BC, d'infractions sous-jacentes et de FT ; (v) à développer la compréhension et l'interprétation de l'infraction de FT conformément à la législation nationale et aux normes internationales ; (vi) à faire mieux comprendre les risques de FT liés aux OBNL ; (vii) à garantir une mise en œuvre effective et le bon fonctionnement des mécanismes législatifs aux fins d'application de SFC pour le FT et le FP ; (viii) à développer la compréhension des risques par les autorités de contrôle des EPNFD ; (ix) à créer un groupe de travail pour promouvoir la coordination entre les autorités ayant des responsabilités en lien avec la transparence des personnes morales ; et (x) à développer des procédures de gestion et de suivi efficaces et opportunes de l'entraide judiciaire et de l'extradition.

7. Sur le plan de la conformité technique, le cadre juridique a été amélioré à de nombreux égards. Toutefois, un certain nombre de lacunes subsistent concernant : (i) les mesures d'évaluation des risques et d'application d'une approche fondée sur les risques (R.1) ; (ii) la coopération et la coordination nationales (R.2) ; (iii) les sanctions financières ciblées liées à la prolifération (R.7) ; (iv) les OBNL (R.8) ; (v) les PPE (R.12) ; (vi) les mesures appliquées aux actifs virtuels (AV) et aux PSAV (R.15) ; (vii) la transparence et les bénéficiaires effectifs des personnes morales (R.24) ; (viii) la réglementation et le contrôle des IF et des EPNFD (R.26 et R.28) ; (ix) les statistiques (R.33) ; (x) les lignes directrices et le retour d'informations (R.34) ; (xi) les sanctions (R.35) ; et (xii) les mesures de coopération internationale (R.36, R.38 et R.40).

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

8. La BiH a publié sa première évaluation nationale des risques (ENR) en 2018, qui a été actualisée en totalité en 2023 (addendum de l'ENR), puis complétée par une évaluation des risques liés aux personnes morales (2024) et une évaluation des risques liés aux AV (2024). Tout au long de cette période, une coordination et une coopération intensives ont été observées pour l'évaluation des risques de BC et de FT, et le niveau de connaissance est généralement élevé parmi les autorités compétentes et les professionnels assujettis.

9. Les autorités ont montré qu'elles avaient généralement une bonne compréhension du risque de BC, sachant que le niveau de compréhension varie selon les principaux acteurs concernés. Cependant, la compréhension du risque transfrontalier de BC est limitée par une approche relativement restreinte de l'estimation de la valeur des produits du crime provenant de l'étranger et issus de la criminalité organisée. Il importe en outre d'accorder une plus grande attention aux conséquences de l'ampleur de l'économie informelle et de l'utilisation de l'argent liquide pour les risques de BC et de FT. Bien que l'addendum de l'ENR recense un large éventail de risques liés au FT faisant l'objet d'une analyse approfondie et de qualité, l'équipe d'évaluation estime que l'évaluation des risques n'est pas suffisamment étayée par une analyse de risque et de vulnérabilité. Par conséquent, la compréhension du risque lié au FT est limitée.

10. Le risque de BC dans le secteur bancaire est désormais jugé modéré. L'équipe d'évaluation estime que ce niveau de risque est préoccupant, notamment puisque les banques, qui jouent un rôle central dans l'économie du pays, sont devenues un élément essentiel du BC.

11. Plusieurs documents stratégiques et politiques, assortis de plans d'action distincts, permettraient aux autorités de démontrer l'existence de politiques et d'activités de LAB/FT au niveau national. Toutefois, on ne sait pas clairement si tous les risques (par exemple, la corruption et le FT) sont pris en compte dans ces documents ou si les documents apportent une réponse conjointe et cohérente aux risques liés au BC/FT recensés dans l'ENR et l'addendum de l'ENR.

12. Les résultats des évaluations nationales des risques doivent toujours être pris en compte lors de l'application de mesures de vigilance à l'égard du client.

13. En règle générale, les objectifs et les activités des autorités compétentes correspondent aux risques recensés dans l'addendum de l'ENR. Les autorités mènent des enquêtes financières dans toutes les affaires liées au terrorisme, mais ces procédures ne donnent pas la priorité aux enquêtes sur la composante de FT.

14. Un mécanisme de coordination et de coopération nationales en matière de LAB/FT est en place, mais la mise en œuvre de la politique LAB/FT n'est pas coordonnée globalement au niveau étatique. Au niveau opérationnel, on constate une bonne coopération entre les services répressifs compétents, entre les autorités de contrôle des principes fondamentaux, entre ces dernières et la CRF et entre les autorités chargées de la lutte contre le terrorisme et les infractions liées au terrorisme, y compris le FT. Il n'existe pas d'organe permanent chargé de la coopération et, le cas échéant, de la coordination de la lutte contre le FP.

15. La plupart des IF et des EPNFD ont connaissance du processus d'ENR et les IF ont une bonne compréhension des risques nationaux et sectoriels énoncés dans l'addendum de l'ENR, tels que ceux présentés par les services notariaux et le secteur immobilier. La compréhension du risque national parmi les EPNFD sont de niveau variable. Les PSAV ont participé largement à l'évaluation des risques liés aux AV et sont donc au fait des résultats du processus.

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

16. Le niveau de coopération et de communication entre les autorités compétentes est satisfaisant ; cependant, il y a lieu de se préoccuper de l'utilisation effective de la cellule de renseignement financier (CRF) dans l'ensemble du dispositif de LAB/FT en BH, compte tenu de sa position en matière répressive.

17. Les autorités chargées des enquêtes ont accès aux renseignements financiers et à d'autres informations qu'elles utilisent pour recueillir des éléments de preuve et pour retrouver la trace des produits du crime liés au BC et aux infractions sous-jacentes, mais non pour les crimes liés au FT. Les autorités compétentes font appel à la CRF lors d'enquêtes principalement pour obtenir des informations du secteur bancaire du pays ou de l'étranger, ce qui est utile. Par ailleurs, les services répressifs n'utilisent pas suffisamment les renseignements financiers produits par la CRF pour ouvrir des enquêtes sur le BC/FT et sur les infractions sous-jacentes.

18. La plupart des DOS proviennent de banques et la contribution de certains secteurs à haut risque, tels que ceux liés à l'immobilier, reste limitée. Les déclarations spontanées autant que celles effectuées en réponse à des demandes concernent très largement des infractions fiscales et ne correspondent donc que partiellement au profil de risque du pays. Les cas de BC liés à des infractions sous-jacentes importantes dans le contexte du pays, telles que la corruption et la criminalité organisée, sont sous-déclarés. Les activités suspectes liées au FT le sont également, ce qui a une incidence sur la qualité du renseignement financier à cet égard.

19. Les autorités compétentes ne transmettent pas régulièrement leurs observations à la CRF et celle-ci ne dispose pas des ressources nécessaires pour effectuer des analyses opérationnelles et stratégiques, ce qui contribuerait pourtant à garantir que la CRF réponde effectivement aux besoins opérationnels des autorités compétentes. La qualité des renseignements financiers est affectée par le manque de communication d'informations sur le transport transfrontalier d'espèces donnant lieu à des soupçons de BC et de FT. Ce constat n'est pas conforme au profil de risque.

Enquêtes et poursuites ouvertes pour BC

20. La BH dispose d'un solide système juridique et d'un cadre institutionnel robuste qui permettent aux autorités d'identifier les infractions liées au BC et de mener des enquêtes à cet égard. Cependant, les enquêtes et les poursuites liées au BC ne sont pas menées en priorité, excepté si l'infraction découle de la corruption ou du crime organisé. Diverses sources d'information sont utilisées pour identifier les infractions de BC et mener des enquêtes les concernant. Néanmoins, aucune enquête sur le BC n'a fait suite à des demandes reçues d'entraide judiciaire ou à des mouvements transfrontaliers d'argent liquide. Les autorités mènent régulièrement des enquêtes financières parallèles, ce qui fait l'objet d'une instruction obligatoire. Bien que l'on ignore le nombre exact d'enquêtes sur le BC déclenchées par les résultats d'enquêtes financières, il est apparu dans certains cas que ces enquêtes peuvent servir à repérer des situations de BC. Les enquêtes et les poursuites liées au BC qui ont été menées jusqu'à présent répondent en partie aux risques de BC identifiés. Les poursuites et les condamnations concernent principalement des infractions d'autoblanchiment, les personnes condamnées étant incapables de prouver l'origine des fonds. Certaines autorités compétentes n'interprètent pas l'infraction de BC conformément à la législation nationale ou aux normes internationales. Pourtant, certaines poursuites sont intentées et des condamnations sont prononcées pour une infraction distincte de BC.

Confiscation

21. La BiH a fait de la confiscation un objectif stratégique dans une certaine mesure, et certains autres objectifs doivent encore être atteints. Les autorités mènent des enquêtes financières parallèles pour identifier les avoirs dans les affaires de BC, mais il n'a pas été démontré que ces enquêtes aboutissent fréquemment à la saisie et à la confiscation des produits des infractions sous-jacentes. En dépit d'un manque général d'informations et de statistiques complètes et fiables, des saisies et des confiscations appréciables ont été observées dans des affaires de BC. Des améliorations majeures s'imposent cependant en matière de saisie et de confiscation des produits provenant d'infractions sous-jacentes. Une fois les biens saisis et confisqués par les tribunaux des entités, des mesures effectives sont prévues pour la gestion des actifs (en FBiH et en RS). Malgré cela, des préoccupations subsistent quant à la gestion effective des avoirs saisis et confisqués par les tribunaux de la BiH. La BiH ne détecte pas de manière effective à ses frontières les espèces non déclarées et faisant l'objet de fausses déclarations, au vu des risques auxquels elle est exposée et de sa situation. Dans l'ensemble, la cohérence des confiscations effectuées jusque-là avec le profil de risque du pays n'a été démontrée que dans une certaine mesure.

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

22. Les autorités reconnaissent l'existence d'un risque modéré de FT. Or, la compréhension des risques liés au FT est lacunaire et les incriminations des infractions liées au FT ne sont pas conformes aux normes établies. Au cours de la période considérée, il y a eu une condamnation et des poursuites pour FT dans une affaire qui ont abouti à un acquittement. Ces résultats ne peuvent pas être considérés

comme proportionnels au risque modéré de FT. Les autorités ont toutefois été en mesure de repérer certains cas de FT et d'enquêter à cet égard. Le nombre exact d'enquêtes menées au cours de la période d'évaluation est incertain, mais des informations donnent à penser que trois affaires sont en cours. Bien que les autorités aient fait preuve de certaines compétences en matière d'identification et d'enquêtes, les sources d'information ne sont pas toutes exploitées pour repérer le crime de FT. De plus, il a été observé que l'interprétation de l'infraction de FT par les autorités n'était pas cohérente, le corps judiciaire faisant preuve d'une compréhension des plus limitée. Cette situation produit un effet en cascade sur la motivation et la persistance des services répressifs à poursuivre les affaires de FT d'une manière qui diffère de l'interprétation établie. Récemment, une stratégie de prévention et de lutte contre le terrorisme, assortie d'un plan d'action, a été élaborée et les résultats des enquêtes de FT ont été intégrés à cette stratégie.

23. De nouveaux mécanismes ont été mis en place pour soutenir la mise en œuvre dans les meilleurs délais des SFC liées au FT et au FP, mais ils n'intègrent pas de sanctions directes pour les infractions. Un cadre cohésif de SFC faisait défaut durant la majeure partie de la période considérée. Bien qu'il y ait eu une désignation en BH en vertu du règlement 1373 du Conseil de sécurité des Nations unies (RCSNU), le processus global de désignation accuse un retard et l'on ne sait pas clairement dans quelle mesure les personnes faisant l'objet d'une enquête pour terrorisme ou FT sont envisagées pour une éventuelle désignation. La mise en œuvre des obligations de SFC varie selon les secteurs. Les IF, les grandes EPNFD et les PSAV (évalués au titre de RI.4) ont fait preuve d'un bon niveau de compréhension de leurs obligations, contrairement aux petites EPNFD. Les autorités de contrôle ont considéré la mise en œuvre des SFC comme faisant partie du suivi général de l'application des systèmes et des contrôles, y compris la gestion des risques. Aucun avoir ni aucun fonds n'a été gelé au cours de la période considérée.

24. Bien que les OBNL aient été pris en compte dans les analyses de risque, aucune évaluation complète et adéquate n'a été effectuée pour : (i) comprendre les risques de FT associés au secteur ; (ii) identifier le sous-ensemble d'organisations relevant de la définition d'OBNL du GAFI ; ou (iii) comprendre les caractéristiques et les types d'OBNL susceptibles d'être exposés à un risque d'utilisation abusive à des fins de FT. Des difficultés fondamentales se posent en matière de suivi des OBNL fondé sur les risques.

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

25. Les banques et les PSAV ont un bon niveau de compréhension des risques de BC et de FT et des obligations en matière de LAB/FT et sont capables de repérer si leurs opérations sont exposées à des risques identifiés au niveau national. La compréhension des risques est moins développée pour les autres IF et limitée parmi les EPNFD, et la plupart des contrôleurs d'accès pour l'immobilier ou les personnes morales (ce qui inclut les notaires) n'ont pas reconnu les risques identifiés dans les évaluations nationales des risques. Le niveau de compréhension des obligations en matière de LAB/FT parmi les IF non bancaires et les EPNFD est variable.

26. Les banques appliquent effectivement des contrôles spécifiques en réponse à leur exposition aux principaux risques. Les autres institutions financières non bancaires n'ont pas démontré clairement l'application de mesures d'atténuation proportionnelles au risque, et les mesures appliquées par les EPNFD et les PSAV se fondent largement, pour la plupart, sur des seuils monétaires. Par conséquent, les évaluations des risques client, lorsqu'elles sont effectuées, ont une incidence minimale sur les mesures de vigilance à l'égard du client qui sont appliquées, en particulier pour les notaires. Cela étant, l'utilisation d'argent liquide fait l'objet d'une attention particulière.

27. Toutes et les IF et tous les PSAV prennent des mesures adéquates de vigilance à l'égard du client, les banques adoptant une approche plus globale et fondée sur le risque, tandis que d'autres IF appliquent des mesures fondées sur des seuils. Les IF ont fait preuve d'une bonne compréhension du processus de vérification de l'existence des personnes morales et d'identification des BE. Les notaires et d'autres professionnels adhèrent bien aux principes d'identification et de vérification, mais ne sont pas toujours en adéquation avec le profil de risque, tandis que pour d'autres EPNFD, l'application de mesures est plus limitée. Bon nombre de structures assujetties, y compris les banques, lient les BE à des seuils d'actionnariat et peuvent donc ne pas être pleinement équipées pour obtenir et conserver des informations complètes sur les BE dans des cas plus complexes. Malgré des processus rigoureux d'entrée en relation et une vigilance constante, certaines banques n'ont pas été en mesure de fournir des exemples clairs de la façon dont les mesures de vigilance à l'égard du client ont mené à des refus de clients ou à la cessation de relations avec des clients, et le nombre de refus de clients ou de relations ayant pris fin au cours de la période d'évaluation est faible.

28. Les IF appliquent des mesures spécifiques et renforcées de vigilance à l'égard du client à un degré satisfaisant. Certaines lacunes ont été relevées dans l'application de mesures liées aux PPE par de petites IF (où l'on s'en remet souvent exclusivement aux autodéclarations pour déterminer si un client est une PPE et, le cas échéant, quelle est l'origine du patrimoine) et dans les territoires à haut risque. Certaines EPNFD, y compris les notaires, n'appliquent pas de mesures de vigilance renforcée à l'égard du client pour répondre au risque de PPE et, globalement, en dehors du secteur bancaire, l'application de mesures de vigilance renforcée aux PPE n'est pas satisfaisante. Les PSAV appliquent des mesures de vigilance renforcée à l'égard du client à un niveau adéquat, mais ne sont pas tenus d'appliquer la « règle de voyage » aux transferts d'AV.

29. Les déclarations d'opérations suspectes sont traitées ci-dessus. Par ailleurs, plutôt que de s'interroger sur d'éventuels risques de BC/FT lorsque des espèces sont utilisées, les EPNFD, y compris les notaires, établissent systématiquement une déclaration pour la CRF fondée sur un seuil, ce qui traduit un manque de compréhension des obligations de déclaration. La CRF assure un retour d'information annuel sur les DOS, ce qui peut empêcher les entités déclarantes de réagir en temps utile.

30. En règle générale, les entités assujetties appliquent des contrôles internes qui sont proportionnés en matière de risque, de contexte et d'importance relative.

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

31. Les mesures prises par les autorités de contrôle des banques empêchent les criminels ou leurs complices de détenir ou de devenir BE d'une participation significative ou de contrôler ou d'occuper un poste de direction. C'est le cas également d'autres autorités de contrôle des principes fondamentaux, malgré certaines lacunes dans le champ d'application de la législation sous-jacente. Dans le cas des bureaux de change, dont les activités sont régies par un contrat établi avec une banque, les contrôles peuvent également être considérés comme effectifs compte tenu des vérifications complémentaires appliquées aux propriétaires et à la direction par les banques. Les contrôles en vigueur dans le secteur des jeux d'argent et de hasard ne sont pas effectifs. L'accréditation des notaires, des avocats et des comptables agréés (et non des autres comptables) empêche les criminels d'exercer ces fonctions professionnelles. Aucune information n'a été communiquée au sujet d'autres EPNFD. Des contrôles effectifs sont en vigueur pour les PSAV en RS, mais pas ailleurs.

32. Les autorités de contrôle des principes fondamentaux ont fait preuve d'une compréhension globale ou satisfaisante des risques de BC au niveau institutionnel et sectoriel. Les informations sont

recueillies au moyen de questionnaires et d'autres missions de contrôle et, dans le cas des entités bancaires, une matrice des risques est utilisée pour calculer le risque institutionnel. Il n'est pas nécessaire d'apporter des changements fondamentaux à cette approche. Des questionnaires sont également utilisés pour faciliter la compréhension des risques dans d'autres secteurs, mais, à l'exception des notaires en RS, le principe d'identification et d'évaluation des risques n'en est encore qu'à ses débuts et la compréhension est, au mieux, limitée. Les autorités de contrôle des EPNFD ont récemment pris des mesures pour améliorer leur compréhension des risques. L'autorité de contrôle des PSAV en RS a fait preuve d'une bonne compréhension des risques de BC dans le secteur. Au vu des insuffisances relevées dans les évaluations nationales des risques, la compréhension des risques de FT est moins développée dans tous les secteurs concernés.

33. L'application d'une approche fondée sur les risques est généralement bien développée dans le secteur bancaire, où la fréquence et la portée du contrôle sur site en matière de LAB/FT sont fondées sur les risques et tiennent compte des domaines à risque plus élevé identifiés dans les évaluations des risques. Dans le secteur des assurances, il existe des éléments de contrôle de LAB/FT fondés sur les risques, mais le nombre d'inspections est très limité en FBH. On ne sait pas clairement dans quelle mesure le risque influe sur la fréquence et la portée du contrôle de LAB/FT dans le secteur des valeurs mobilières. Pour ce qui concerne les EPNFD, des mesures importantes ont été prises pour mettre en place un contrôle fondé sur les risques en matière de LAB/FT, y compris pour les notaires en RS. Il est encore trop tôt pour déterminer l'efficacité de ces nouvelles mesures.

34. Aucune politique n'a été publiée sur les sanctions pratiquées et les autorités de contrôle bancaire n'utilisent pas les mesures concernées de manière cohérente dans la pratique. Des éléments indiquent que le régime de sanctions est relativement modeste. En particulier, il est peu probable que le niveau des amendes imposées aux banques soit dissuasif ou qu'il garantisse efficacement la conformité future de l'établissement sanctionné. Le contrôle des EPNFD et des PSAV n'en étant encore qu'à ses débuts, aucune mesure corrective ou sanction n'a été appliquée.

35. Les mesures de contrôle, en particulier les inspections de suivi, ont une incidence positive sur le niveau de conformité des IF en matière de LAB/FT. Toutefois, les autorités de contrôle n'évaluent pas la réussite de leurs actions à un niveau plus stratégique. Compte tenu de l'absence de contrôle des EPNFD pendant la majeure partie de la période considérée, il n'a pas été possible de démontrer un quelconque effet sur la conformité. Les autorités de contrôle des principes fondamentaux ont encouragé activement les IF à comprendre les obligations et les risques en matière de LAB/FT. Jusqu'à une date relativement récente, peu d'efforts ont été déployés pour faire comprendre les exigences de LAB/FT imposées aux EPNFD. Les inspections initiales font néanmoins office de formation sur mesure, qui contribue à sensibiliser aux exigences et à la conformité en matière de LAB/FT et à les faire mieux connaître. Dans le cadre du processus d'enregistrement des PSAV en RS, l'autorité de contrôle a mené une action réussie auprès des demandeurs pour les aider à bien comprendre les exigences de LAB/FT.

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

36. La BH a effectué des analyses pour comprendre les risques de BC liés aux personnes morales, à savoir l'ENR, l'addendum à l'ENR et une évaluation distincte plus récente faisant notamment référence aux sociétés « fantômes » et aux prête-noms. Le risque de recours abusif aux personnes morales à des fins de FT n'est pas traité dans ces évaluations. L'effet des mesures prises au niveau étatique pour prévenir ce risque est limité par l'absence de coordination globale.

37. Les banques sont la principale source d'informations sur les bénéficiaires effectifs pour la CRF et une source secondaire pour les services répressifs. Ces derniers utilisent également les

informations de base contenues dans les registres, notamment les informations sur les actionnaires enregistrés (qui peuvent aussi renseigner sur les BE). Cependant, il y a lieu de s'interroger sur l'actualisation systématique et sur l'exactitude des informations inscrites dans ces registres au sujet des sociétés (y compris les sociétés de personnes) ; qui plus est, aucun système n'est en place en BH pour enregistrer les informations de base concernant les associations et les fondations.

38. Pour être enregistrées en BH, les personnes morales doivent détenir un compte sur le territoire du pays. Les mesures appliquées par les banques pour déterminer qui est le BE sont jugées largement satisfaisantes et les autorités de contrôle n'ont pas identifié de lacunes significatives. Par ailleurs, l'enregistrement des personnes morales et les modifications apportées ultérieurement aux informations enregistrées doivent être visés par un notaire ou vérifiés par un avocat. Ces mécanismes contribuent de manière positive à la prévention de l'utilisation abusive des personnes morales et à la disponibilité des informations sur les BE dans le pays. Cela étant : (i) les autorités n'ont pas été en mesure de démontrer que toutes les personnes morales détiennent réellement un compte bancaire dans le pays ; et (ii) le contrôle effectué par les notaires et les avocats en matière de conformité avec les exigences de vigilance à l'égard du client prévu par la loi LAB/FT n'en est qu'à ses débuts, ce qui limite la possibilité de se fier aux informations disponibles sur les BE.

39. Des statistiques détaillées n'ont pas été communiquées sur les mesures appliquées en cas de non-respect des exigences d'information.

40. Le cadre juridique de la BiH ne reconnaît pas les fiducies expresses ou les constructions juridiques similaires.

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

41. La BH prévoit des dispositions satisfaisantes et constructives pour l'entraide judiciaire et l'extradition, mais les éléments factuels à cet égard sont limités. Ce constat découle principalement du retour d'information globalement positif communiqué par les homologues. Les mécanismes de priorisation et d'exécution des demandes en temps voulu présentent des lacunes. Le pays sollicite de manière limitée la coopération d'autres pays pour les cas de BC/FT et les infractions sous-jacentes, malgré la menace étrangère croissante évoquée dans l'addendum de l'ENR. La coopération internationale sollicitée répond en partie aux risques identifiés dans les évaluations nationales des risques.

42. La coopération internationale assurée par la CRF, les services répressifs et les autorités de contrôle des principes fondamentaux est satisfaisante, comme le reconnaissent les homologues étrangers dans l'étude sur la coopération internationale. Toutefois, ni la CRF ni les services répressifs n'ont établi de mécanisme de priorisation à des fins de coopération pour répondre aux demandes reçues. Il n'y a pas suffisamment de données pour déterminer si les demandes émises correspondent au profil de risque du pays et les services répressifs n'ont pas sollicité activement la coopération policière internationale pour lutter contre le FT. Il est également admis que la CRF devrait se montrer plus proactive dans la recherche d'informations auprès des CRF étrangères. L'équipe d'évaluation note en outre que l'autorité des impôts indirects de la BH ne coopère pas avec ses homologues étrangers spécialement à des fins de LBC/FT.

Actions prioritaires

- a) Pour étayer les analyses futures des risques liés au FT, les autorités devraient approfondir leur compréhension des menaces et des vulnérabilités dans les domaines suivants : (i) les nombreuses menaces déjà identifiées, y compris le rôle des structures radicales et des organisations ultraconservatrices et de droite ; (ii) les liens (le cas échéant) entre les groupes criminels, la corruption et le FT ; (iii) tous les principaux éléments de l'infraction de FT ; (iv) l'utilisation d'OBNL ; et (v) l'utilisation d'AV.
- b) La CRF devrait mettre au point une procédure opérationnelle standard pour le traitement des DOS et revoir ses communications spontanées d'informations de sorte qu'elles correspondent davantage au profil de risque du pays et qu'elles garantissent la présence de tous les éléments nécessaires.
- c) Les autorités devraient établir une politique claire qui priorise l'identification, les enquêtes et les poursuites concernant les infractions de BC pour que le nombre d'affaires augmente et corresponde au profil de risque du pays et pour remédier aux retards indus dans les procédures pénales.
- d) Les autorités devraient mettre pleinement en œuvre les politiques de confiscation et atteindre les objectifs stratégiques fixés, notamment la création d'un mécanisme effectif de gestion des avoirs au niveau étatique et l'établissement d'un service spécial du ministère public pour lutter contre la criminalité organisée et la corruption au niveau fédéral.
- e) Les services répressifs, les procureurs et les juges devraient comprendre et interpréter l'infraction de FT d'une manière qui corresponde davantage aux normes nationales d'incrimination et aux normes internationales dans le domaine (et, pour cela, organiser régulièrement des formations, fournir une interprétation juridique, etc.). Les poursuites de cas de financement du terrorisme devraient être proactives et menées en temps voulu, en s'appuyant sur diverses sources pour identifier les activités de FT selon le profil de risque du pays.
- f) Les autorités devraient adopter des dispositions législatives qui permettent l'application directe de sanctions en cas de violations de la législation relative aux SFC.
- g) Les autorités devraient identifier le sous-groupe d'OBN qui relève de la définition du GAFI et procéder à une évaluation complète des risques pour comprendre : (i) les risques de FT liés aux OBNL ; et (ii) les types et caractéristiques d'OBNL vulnérables au FT.
- h) Les autorités de contrôle et la CRF devraient continuer à fournir des orientations sur les typologies et les principaux risques nationaux, en particulier dans le secteur des EPNFD, où certains risques liés aux biens immobiliers et aux personnes morales sont sous-estimés. Les autorités compétentes devraient déterminer pourquoi le signalement de soupçons de BC par les banques ne correspond pas actuellement aux menaces constatées dans les évaluations nationales des risques.
- i) Les autorités de contrôle des EPNFD devraient continuer à développer leur compréhension globale des risques sectoriels et institutionnels, lorsque des travaux ont déjà commencé à cet égard. Dans le cas : (i) des opérateurs de jeux de hasard et des notaires en FBiH ; et (ii) des agents immobiliers, des négociants en métaux et pierres

précieux (NMPP) et des prestataires de services aux entreprises (PSE), les autorités de contrôle devraient commencer par collecter des informations pour étayer les analyses des risques et l'évaluation des risques. Tous les éléments de contrôle en matière de LBC/FT des EPNFD devraient être coordonnés et supervisés au niveau de l'entité afin de promouvoir une approche cohérente de la part des autorités de contrôle dans les différents secteurs.

- j) Les autorités devraient constituer un groupe de travail placé sous la direction de l'organe national permanent de coordination de la LBC/FT, chargé de faciliter la coordination stratégique et opérationnelle des différentes autorités des entités et du district et assumant des responsabilités liées à la transparence des personnes morales.
- k) La BH devrait adopter une politique claire au niveau étatique, définissant l'obligation de rechercher systématiquement une coopération internationale dans les enquêtes pénales sur des cas de BC, des infractions sous-jacentes et des cas de FT transnational, conformément à son profil de risque.

Notations concernant l'efficacité et la conformité technique

Notations concernant l'efficacité¹

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
modérée	modérée	modérée	modérée	modérée	modérée
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	
modérée	modérée	modérée	faible	faible	

Notations concernant la 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
PC	PC	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
PC	NC	LC	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
C	LC	NC	LC	LC	LC
R.19 – Pays présentant un risque plus élevé	R.20 – Déclaration des opérations suspectes	R.21 – Divulgaration 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	LC	C	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	LC	NC	C	C
R.31 – Pouvoirs des autorités de poursuite pénale et des autorités d'enquête	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	PC	PC
R.37 – Entraide judiciaire	R.38 – Entraide judiciaire : gel et confiscation	R.39 – Extradition	R.40 – Autres formes de coopération internationale		
LC	PC	LC	PC		

¹ Notations possibles pour juger le niveau d'efficacité : élevé (E) ; significatif (S) ; modéré (M) ; faible (F).

² Notations possibles pour juger le niveau de conformité technique : conforme (C), largement conforme (LC), partiellement conforme (PC) et non conforme (NC).

Tous droits réservés. Reproduction autorisée, sauf indication contraire et à condition d'en mentionner la source. Pour tout usage à des fins commerciales, aucun extrait de cette publication ne peut être traduit, reproduit ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit – électronique (CD-Rom, internet, etc.) ou mécanique, y compris 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