

Guerneseey

Rapport d'évaluation mutuelle du cinquième cycle

Executive Summary

RÉSUMÉ

1. Le présent rapport résume les mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) en vigueur à Guerneseey au moment de la visite sur place (du 15 au 26 avril 2024). Il analyse le niveau de conformité aux 40 recommandations du Groupe d'action financière (GAFI), le niveau d'efficacité du système de LBC/FT à Guerneseey et formule des recommandations sur la façon dont ce dernier pourrait être renforcé.

Principales conclusions

- a) Guerneseey a adopté une approche interinstitutionnelle lors des processus d'évaluation nationale des risques 1 et 2 (ENR1 et ENR2), qui ont été menés en étroite collaboration et avec la participation de l'ensemble des autorités compétentes, d'autres parties prenantes et soutenus par un engagement politique au plus haut niveau. Toutefois, une indication plus directe des données concrètes utilisées pour parvenir aux conclusions des ENR serait souhaitable, et certains domaines pourraient être analysés de manière plus approfondie (les actifs virtuels, les risques liés au financement du terrorisme (FT) ou certains domaines sectoriels spécifiques). Une série de mesures notables ont été prises pour faire face aux risques identifiés dans les ENR, mais de nombreuses activités importantes définies dans le plan d'action de l'ENR n'ont été appliquées que vers la fin de la période d'évaluation et certaines actions hautement prioritaires (par exemple, l'augmentation du personnel de l'EFCB (The Economic & Financial Crime Bureau, Bureau de lutte contre la criminalité économique et financière) et de l'unité de lutte spécialisée contre la criminalité économique (ECU, Economic Crime Unit,) des Law Officers'Chambers (LOC, ministère public) ne sont toujours pas réalisées. Les objectifs et les activités des autorités compétentes sont conformes aux politiques nationales en matière de LBC/FT et les risques liés au blanchiment de capitaux (BC) et au financement du terrorisme (FT) sont identifiés. Cependant, leur adéquation n'est pas entièrement démontrée compte tenu du nombre limité de renvois à de potentielles procédures pénales/ confiscations de nature civile, d'enquêtes et de poursuites pour blanchiment de capitaux ou de confiscations. Les autorités compétentes de Guerneseey coopèrent dans une large mesure et coordonnent l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et des activités.

- b) La cellule de renseignement financier (CRF) et d'autres autorités compétentes ont accès à un large éventail de renseignements financiers et à d'autres informations. La CRF fournit des rapports analytiques et des renseignements de grande qualité, mais qui ne sont utilisés que dans une moindre mesure pour diligenter des enquêtes liées au blanchiment de capitaux et à des infractions sous-jacentes ; certains services répressifs (en particulier l'EFCB) ne sollicitent l'aide de la CRF que dans une mesure restreinte. La plupart des déclarations d'activité suspecte (DAS) proviennent du secteur des jeux d'argent en ligne, dont la valeur à des fins de renseignements est généralement limitée, car les signalements provenant de certains secteurs à haut risque et des secteurs importants restent limités. La CRF a récemment élaboré un mécanisme de remontée d'informations au stade du dépôt de la demande, afin d'améliorer la qualité des DAS, dont les premiers résultats sont positifs, mais ces mesures n'ont pas encore produit leurs effets, étant donné que la qualité et la pertinence des DAS sont source de préoccupations (en raison des conséquences de l'abondance de DAS provenant du secteur des jeux en ligne, de la réactivité et des éléments déclencheurs dans l'identification des activités suspectes dans d'autres secteurs, ainsi que de l'incidence plus faible des DAS en matière de corruption). La CRF réalise aussi régulièrement des analyses stratégiques en adéquation avec les principaux risques identifiés et les tendances émergentes pertinentes ; toutefois, aucune procédure ni lignes directrices spécifiques n'ont été élaborées pour fournir et diffuser ces analyses. Les autorités compétentes collaborent amplement dans le cadre des divers mécanismes instaurés pour partager les renseignements financiers, mais cette collaboration n'améliore que de façon limitée l'efficacité de certains domaines clés en matière de LBC/FT, tels que les enquêtes, les poursuites pour blanchiment de capitaux /financement du terrorisme et la répression des infractions sous-jacentes associées.
- c) La mise en place de l'EFCB en tant que service répressif spécialisé et disposant de pouvoirs témoigne d'une réorientation stratégique pour une poursuite des activités en matière de blanchiment de capitaux qui soit plus en adéquation avec les risques identifiés dans le pays ; toutefois, cet objectif n'a été atteint que dans une mesure limitée, principalement en raison de l'insuffisance des ressources humaines. En conséquence, le nombre d'enquêtes et de poursuites en matière de blanchiment de capitaux est généralement faible et en baisse.
- d) Les types de blanchiment de capitaux ayant fait l'objet d'enquêtes et de poursuites au cours de la période d'évaluation, dont les produits étaient issus principalement d'infractions nationales sous-jacentes, de même que la sous-représentation des secteurs exposés à un niveau de risque plus élevé, sont insuffisamment en adéquation avec les risques auxquels le Bailliage de Guernesey est exposé, principalement en raison de l'approche antérieure des autorités, qui était moins fondée sur les risques.
- e) Très peu de poursuites et de condamnations pour blanchiment de capitaux sont intervenues au cours de la période évaluée et, à l'exception d'une affaire, elles concernaient principalement des comportements de blanchiment de capitaux peu complexes, liés à des produits issus d'infractions sous-jacentes commises au niveau national. Toutefois, malgré ce faible nombre, les affaires poursuivies et jugées concernaient toutes les formes de blanchiment de capitaux, y compris des affaires autonomes de blanchiment de capitaux. En dépit des risques qui existent au niveau du pays, aucune personne morale n'a fait l'objet d'une enquête ni été poursuivie pour blanchiment des capitaux.

- f) La confiscation des produits est poursuivie en tant qu'objectif politique, comme le montre l'engagement à allouer des ressources et à fournir des lignes directrices aux autorités compétentes, même si les résultats s'avèrent insatisfaisants en ce qui concerne l'octroi de ressources humaines suffisantes aux services répressifs.
- g) Des procédures de confiscation fondées sur des condamnations pénales, ainsi que des procédures de confiscation de nature civile, ont été régulièrement ouvertes à la suite d'enquêtes financières menées parallèlement à des enquêtes pour blanchiment de capitaux et infractions sous-jacentes. Les résultats de l'application des deux régimes sont toutefois restés plutôt modestes tout au long de la période d'évaluation, compte tenu du cadre juridictionnel.
- h) Le régime de contrôle des mouvements transfrontaliers d'espèces s'inscrit dans un cadre juridique solide, avec des autorités qui s'y consacrent et dotées de ressources suffisantes. L'argent en espèces non déclaré est systématiquement détecté et confisqué et les infractions font l'objet de poursuites. Dans ce contexte, les actions des autorités sont conformes au profil de risque du pays. Comme les études de cas le montrent, les autorités ont également prouvé leur capacité à détecter et à bloquer l'argent en espèces provenant du blanchiment et à poursuivre avec succès le blanchiment de capitaux dans de tels cas.
- i) Les autorités reconnaissent qu'en tant que centre financier international, le Bailliage de Guernesey risque d'être utilisé pour le mouvement, le stockage ou la gestion de fonds liés à des activités terroristes à l'étranger, par le biais de son système financier officiel. En outre, le financement du terrorisme peut émerger en tant qu'activité secondaire du blanchiment de capitaux, à savoir que les produits de la criminalité étrangère font l'objet de blanchiment au sein du Bailliage et sont utilisés ensuite pour financer le terrorisme à l'étranger.
- j) Toutes les formes d'activités liées au financement du terrorisme sont sanctionnées par la législation du Bailliage de Guernesey. À ce jour, aucune enquête, poursuite ou condamnation en matière de financement du terrorisme n'a été menée. À la suite de réunions avec les autorités, incluant la présentation d'affaires (anonymisées), l'équipe d'évaluation est rassurée par le fait que l'aspect financier des dossiers a été soigneusement examiné et que les autorités ont les compétences et les connaissances nécessaires pour détecter et poursuivre avec succès les affaires de financement du terrorisme, le cas échéant.
- k) Une bonne compréhension des risques spécifiques en matière de blanchiment de capitaux a été relevée dans la plupart des secteurs importants et il est procédé régulièrement à des évaluations et des actualisations des risques au niveau des sociétés et de la clientèle. Le secteur de l'investissement doit améliorer sa compréhension des risques liés au blanchiment de capitaux. La compréhension des risques de financement du terrorisme est généralement moins nuancée. Les mesures de LBC/FT appliquées sont proportionnées aux risques dans tous les secteurs, l'appétence au risque étant stable ou en baisse en particulier dans les banques et auprès des prestataires de services aux sociétés et fiducies (TCSP). La plupart des entités déclarantes mettent en œuvre des mesures préventives efficaces contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, appliquent le devoir de vigilance envers la clientèle, basé sur le risque, le devoir de vigilance renforcé et la tenue de registres. Des préoccupations subsistent quant aux mesures de diminution des risques dans le cas des structures de société complexes dans les secteurs des prestataires de services aux sociétés et fiducies et l'investissement et à l'application de contre-mesures à l'encontre du blanchiment de capitaux en matière fiscale. Le secteur de l'investissement

doit améliorer sa compréhension du contrôle en recourant à d'autres moyens et par l'application d'obligations simplifiées de vigilance aux intermédiaires financiers. Les types de DAS sont assez conformes au profil de risque du pays (et sont globalement conformes dans les secteurs importants autres que le jeu). Le nombre global de DAS (à l'exclusion du secteur des prestataires de services aux sociétés et fiducies) suscite des inquiétudes, tout comme la diminution des signalements émanant de secteurs clés tels que les banques, les prestataires de services aux sociétés et fiducies et les entreprises d'investissement. Les lignes directrices récentes de la CRF ont amélioré les procédures de signalement, mais des efforts supplémentaires sont nécessaires pour améliorer la qualité et les types de DAS liés à la fraude fiscale et à la corruption.

- l) Le Bailliage de Guernesey dispose d'un cadre solide concernant l'accès au marché de toutes les catégories d'entités déclarantes. En ce qui concerne les entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) de moindre importance, le cadre réglementaire applicable à l'administrateur doit encore être amélioré, tandis que tous les prestataires de services aux entreprises et les négociants en métaux précieux et pierres précieuses doivent faire l'objet de contrôles. La GFSC (Guernsey Financial Services Commission, organe régulateur du secteur financier) et l'AGCC (Alderney Gambling Control Commission, commission de contrôle des jeux d'argent) ont une très bonne compréhension des risques, mais les données sur les risques concernant les prestataires de services aux sociétés et fiducies peuvent être améliorées et le classement des risques doit être révisé. Depuis plusieurs années, la GFSC a mis en œuvre un modèle de surveillance fondé sur le risque, en procédant à des contrôles approfondis sur place, complétés par des contrôles par thèmes, en adéquation avec les risques nationaux en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. La fréquence des contrôles exhaustifs concernant les entités présentant un risque moyen à élevé et leur étendue en termes d'échantillonnage des dossiers clients doivent être adaptées. La surveillance par l'AGCC est également fondée sur le risque, mais elle doit être renforcée lorsqu'il s'agit de tester les capacités à détecter et à examiner de manière approfondie les transactions inhabituelles. La GFSC exerce activement ses pouvoirs coercitifs, y compris à l'égard des hauts dirigeants. Des difficultés ont été relevées en ce qui concerne la lenteur des mesures d'application de la loi et le faible nombre d'amendes dans les secteurs à haut risque. Bien que l'équipe d'évaluation ait relevé des preuves de l'existence de certaines mesures administratives prises par la GFSC pour manquement à l'obligation de déclaration de soupçons, aucune sanction pénale n'a jamais été infligée pour manquement à l'obligation de DAS (étant donné que de tels manquements sont exclusivement sanctionnés pénalement). L'AGCC se concentre beaucoup trop sur les actions correctrices et rencontre des obstacles juridiques pour sanctionner les entités qui renoncent à leur licence.
- m) Guernesey applique automatiquement les régimes de sanctions britanniques pertinents mettant en œuvre des sanctions financières ciblées (SFC) liées au financement du terrorisme en vertu des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU (RCSNU). Le Policy & Ressources Committee (P&R Committee) est l'autorité compétente pour procéder aux désignations, au gel des avoirs, aux propositions d'inscription/de radiation des listes, pour autoriser l'accès aux fonds gelés et leur déblocage, tandis que le Sanctions Committee est chargé de coordonner et d'assurer le respect des sanctions financières ciblées. Il existe des mécanismes d'information sur les désignations et les radiations, mais ils pourraient être

davantage automatisés. Aucun régime d'application des SFC liées au financement du terrorisme n'a été mis en œuvre, mais l'application de SFT dans de nombreuses affaires au titre d'autres régimes de sanctions internationales est intervenue globalement en temps opportun. Le suivi et la surveillance des organismes à but non lucratif (OBNL) ont été mis en place tout au long de la période évaluée, mais ils étaient effectués de manière moins détaillée, moins axée sur les risques et de manière moins formelle jusqu'en 2022. Depuis 2022/2023, le cadre a été considérablement amélioré et il est considéré comme solide. Le registre de surveillance des OBNL (en particulier en ce qui concerne les activités effectuées sur place) et les pouvoirs de sanction pourraient être davantage utilisés, tandis que les actions à distance ont été plus nombreuses. La GFSC a également procédé à l'évaluation des risques et au contrôle du secteur par l'intermédiaire des prestataires de services aux sociétés et fiducies qui administrent les OBNL, bien que les dossiers de la clientèle des OBNL examinés et les mesures contraignantes qui en découlent aient été, jusqu'à présent, peu nombreux (sauf en 2022). Les OBNL ont démontré un bon niveau de connaissance de leurs obligations et des risques liés au financement du terrorisme, grâce à d'importantes actions d'information et de sensibilisation menées par les autorités, en particulier par le service des Registres.

- n) Guernesey a mis en place un cadre d'application automatique des SFC liées au financement de la prolifération des armes de destruction massive (financement de la prolifération, FP), y compris des procédures de désignation, de gel des avoirs, de radiation de la liste, de dégel, d'accès aux avoirs gelés et de liaison avec les autorités nationales et internationales pour ces finalités. À ce jour, aucun avoir n'a été gelé au titre des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU en rapport avec le financement de la prolifération, mais il a été relevé de nombreux cas de gel d'avoirs en rapport avec d'autres régimes de sanctions internationales, dont la mise en œuvre est globalement intervenue en temps utile et a déclenché de multiples actions de suivi de la part du P&R Committee. Les autorités (plus particulièrement la CRF et les services des douanes) ont également démontré leur capacité à identifier les actifs/biens susceptibles d'avoir des liens avec le financement de la prolifération. Les entités déclarantes ont généralement une très bonne compréhension de leurs obligations en matière de SFC et leur mise en œuvre dans le cadre d'autres sanctions internationales, non liées au financement de la prolifération, a été généralement rigoureuse, quelques préoccupations demeurant dans le secteur de l'investissement (voir RI.4). Le contrôle du respect des obligations en matière de SFC par la GFSC est notable et il s'est concentré sur l'efficacité des systèmes de surveillance des entreprises, ainsi que sur des aspects plus généraux des obligations en matière de SFC ; il sera toutefois possible d'approfondir l'examen de ces aspects dans les futurs contrôles par thème ciblés, afin d'améliorer les résultats des infractions détectées, les mesures correctrices et de coercition et les sanctions infligées, qui sont restées faibles tant de la part de la GFSC que de l'AGCC en particulier. Des cas significatifs d'action rapide ont été relevés en ce qui concerne les entités exposées à un régime de sanctions non liées au financement de la prolifération (ou au financement du terrorisme).
- o) Le Baillage de Guernesey dispose de mesures exhaustives pour prévenir l'utilisation abusive de personnes morales et de constructions juridiques pour le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et pour assurer la transparence des bénéficiaires effectifs des personnes morales. La compréhension des risques de blanchiment de capitaux et de financement

du terrorisme est bonne et adéquate, même si elle nécessite quelques améliorations. Les mesures de transparence en ce qui concerne les personnes morales comprennent l'accès du public aux informations de base, aux registres des sociétés et des bénéficiaires effectifs régulièrement vérifiés, la mise à contribution des agents résidents et des entités déclarantes dans la formation et la gestion des entités juridiques, et le rôle de surveillance des services des Registres, de la GFSC et du service des impôts. Les entités déclarantes importantes qui s'occupent d'entreprises, de constructions juridiques et traitent avec les agents résidents, appliquent de manière satisfaisante le devoir de vigilance envers la clientèle. Les services de tenue des registres effectuent des contrôles efficaces lors de l'enregistrement et des modifications afin de garantir l'exactitude des données et l'absence d'informations défavorables concernant les bénéficiaires effectifs. Les contrôles sur place effectués par la GFSC, le service des impôts et le service des Registres sont de bonne qualité, mais ils doivent être plus étendus (échantillonnage des dossiers plus large) et réguliers en ce qui concerne le service des Registres de Guernesey. Les autorités compétentes accèdent facilement aux informations sur les bénéficiaires effectifs et aucun problème n'a été signalé. En ce qui concerne les constructions juridiques, les principales sources d'information sont les banques et les prestataires de services aux sociétés et fiducies, et bien que la GFSC effectue une série d'inspections tant auprès des banques que des prestataires de services aux sociétés et fiducies, la couverture des trusts administrés de Guernesey (tout au long de ces inspections) reste quelque peu limitée. Dans l'ensemble, en dépit de l'absence d'indications de non-respect notable des exigences liées aux bénéficiaires effectifs, les mesures de coercition sont limitées et ont été affectées par la réalisation récente de contrôles réalisés sur place par le service des Registres de Guernesey, ainsi qu'en raison de lacunes dans l'étendue des contrôles exercés par les autorités. Le service des Registres adopte des mesures efficaces pour radier les entreprises défailtantes.

- p) Les services répressifs sollicitent et fournissent une coopération internationale par le biais de divers canaux formels et informels, mais ces possibilités ne semblent pas suffisamment exploitées (comme l'utilisation du réseau CARIN par l'EFCB). D'autres autorités compétentes du Bailliage, notamment les autorités de surveillance et le service des impôts, sollicitent activement et fournissent d'autres formes de coopération internationale, soit pour poursuivre des infractions nationales de blanchiment de capitaux ou d'autres infractions, soit à des fins de réglementation.
- q) La CRF coopère régulièrement et efficacement avec ses homologues étrangers (principalement le Royaume-Uni) en recherchant activement et en fournissant des informations en temps utile et de bonne qualité, tant spontanément que sur demande. Cependant, le nombre des demandes adressées aux homologues étrangers n'est pas en conformité avec le profil risque du pays en tant que centre financier international (CFI).

Risques et situation générale

2. Les principaux risques de blanchiment de capitaux pour Guernesey proviennent de la criminalité étrangère et comprennent la corruption, la fraude, l'évasion fiscale et le trafic de stupéfiants. Les produits du crime proviennent le plus souvent du Royaume-Uni, des États-Unis et d'autres grands pays européens. Les produits du crime provenant d'autres pays peuvent également transiter par des centres financiers internationaux avant d'atteindre le Bailliage. Les produits du crime provenant de l'étranger transitent généralement par le pays sans y rester à long terme. Le Bailliage connaît des taux de criminalité intérieure

faibles, la plupart des infractions étant mineures et peu susceptibles de générer des produits importants en matière de blanchiment de capitaux.

3. Le Bailliage est confronté à une menace bien plus importante en matière de blanchiment de capitaux qu'en matière de financement du terrorisme. En tant que centre financier international, le Bailliage est exposé aux risques liés au financement du terrorisme en raison des mouvements transfrontaliers d'espèces ou de leur stockage. Il peut s'agir de groupes terroristes sophistiqués qui utilisent le pays comme lieu de transit pour financer des activités dans d'autres pays ou pour y gérer des actifs par le biais de structures qui masquent les bénéficiaires effectifs. Il est également possible que des fonds collectés ou envoyés de bonne foi à partir du pays soient utilisés pour soutenir le terrorisme ailleurs. En dépit de ces risques, la proportion des flux financiers et des liens commerciaux avec des pays à haut risque de terrorisme ou de financement du terrorisme est extrêmement faible. La plupart de ces liens concernent des activités à faible risque, telles que la gestion de patrimoine pour des clients fortunés.

Niveau global de conformité et d'efficacité

4. Depuis sa dernière évaluation, Guernesey a déployé des efforts considérables pour renforcer son cadre juridique et réglementaire en matière de LBC/FT. Ces efforts incluent notamment la publication de ses premières évaluations nationales en matière de risques en 2020 et 2023, une évaluation spécifique des risques liés aux personnes morales et aux constructions juridiques en 2024, la création du Bureau de lutte contre la criminalité économique et financière (Economic and Financial Crime Bureau - EFCB) en 2021 pour dépister la criminalité financière et enquêter à ce sujet, ainsi que l'instauration du registre des bénéficiaires effectifs (en 2018) et l'octroi de pouvoirs de surveillance auxiliaires au service des Registres de Guernesey (en 2023), afin de garantir le respect des obligations liées aux bénéficiaires effectifs par les personnes morales.

5. Les composantes fondamentales d'un système efficace de LBC/FT sont bien mises en place et six objectifs immédiats sur les onze évalués présentent un niveau significatif de conformité. Des améliorations sont nécessaires dans certains domaines pour atteindre un niveau de conformité substantiel. Des améliorations fondamentales sont nécessaires pour garantir que l'efficacité des enquêtes, des poursuites et des condamnations dans les affaires de blanchiment de capitaux soit en adéquation avec le profil de risque du pays. D'autres domaines clés requièrent une attention particulière, notamment la surveillance en matière de LBC/FT, le respect des mesures de prévention par les entités déclarantes, et en particulier l'amélioration du nombre et de la qualité des DAS, l'utilisation des renseignements financiers de la CRF et la confiscation des produits du crime.

6. **Guernesey** dispose d'un cadre juridique solide en ce qui concerne la conformité technique en matière de LBC/FT, qui a été jugé conforme ou globalement conforme à l'ensemble des 40 recommandations techniques. Les lacunes qui subsistent sont jugées mineures.

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

7. Guernesey a achevé sa première ENR formelle et exhaustive en 2020 (ENR1), suivi par la deuxième ENR adoptée en 2023 (ENR2), laquelle a été complétée en avril 2024 par une évaluation des risques distincte en ce qui concerne les personnes morales et les constructions juridiques. Les deux ENR, qui s'appuient sur diverses sources, sont parvenues à des conclusions similaires en termes de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et sont de grande qualité. Toutefois, une indication plus directe des données concrètes utilisées pour parvenir à ces conclusions (enquêtes, enquêtes préliminaires sur le financement du terrorisme, poursuites, DAS, entraide judiciaire, mesures d'application de la loi et de surveillance, etc...) est

serait souhaitable pour la compréhension des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Certains aspects de secteurs spécifiques (c'est-à-dire le secteur juridique et celui des prestataires de services aux sociétés et fiducies) ne semblent pas avoir été pleinement examinés. En outre, si un travail considérable a été effectué pour comprendre les risques de financement du terrorisme émanant des pays entretenant des flux financiers avec Guernesey, les principaux risques de financement du terrorisme découlant du fait que Guernesey est utilisé comme un pays de transit méritent cependant une analyse plus approfondie pour comprendre pleinement le niveau de risque de financement du terrorisme à cet égard.

8. Toutes les autorités compétentes ont montré qu'elles avaient une compréhension solide et bien approfondie de l'ampleur des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme susceptibles de se matérialiser et qu'elles étaient conscientes des principaux risques de blanchiment de capitaux et de ses modalités, tels qu'identifiés dans les ENR, grâce à leur implication et leur collaboration étroites dans les deux processus, incluant le secteur privé, principalement par le biais de l'échange de données et la remontée d'informations. Néanmoins, cette compréhension pourrait être restreinte par certaines limitations, telles que celles résultant de la difficulté de détecter les liens entre les avoirs et la criminalité sous-jacente, le manque d'analyse approfondie des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme provenant des actifs virtuels (AV) et le manque d'éléments (c'est-à-dire d'enquêtes, d'études de cas ou de scénarios pertinents, etc.) en lien avec le financement du terrorisme.

9. Guernesey a mis en œuvre un éventail appréciable de mesures ciblées sur les risques auxquels le pays est confronté. Cette mise en œuvre a été supervisée par le Strategic Coordination Forum (Forum de coordination stratégique) et l'Anti-Financial Crime Delivery Group (Groupe d'action contre la criminalité financière) (et le AFAC¹ avant 2022) et établie comme priorité au moyen d'un suivi d'actions (à partir du premier trimestre 2023); cependant l'ENR1 n'a pas donné lieu à un plan d'action formel. En réponse à l'ENR2, Guernesey a adopté ou actualisé plusieurs stratégies en matière de LBC/FT², plus particulièrement la stratégie nationale de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et le financement de la prolifération (des armes de destruction massive) en octobre 2023. Un plan d'action formel a été adopté en mars 2024, reflétant l'architecture de la stratégie nationale et contenant des actions et des échéances, avec différents degrés de concrétisation et de réalisations mesurables. De très nombreuses actions relevant du plan d'action de l'ENR ont été mises en œuvre vers la fin de la période des contrôles, mais certaines actions hautement prioritaires qui pourraient avoir une incidence sur l'application des mesures de gestion et atténuer les risques (par exemple, l'augmentation des effectifs de l'EFCB et de l'ECU faisant partie du LOC) n'ont pas encore été achevées. Un suivi plus normalisé et reliant les éléments du plan d'action de l'ENR, les objectifs visés par les différentes stratégies et d'autres projets et chantiers pertinents, ainsi que le suivi de leur mise en œuvre et de leur adéquation aux risques nationaux, devront être poursuivis et maintenus dans le temps.

10. Les objectifs et les activités des autorités compétentes sont cohérents avec les politiques nationales de LBC/FT et avec les risques de blanchiment de capitaux/financement du terrorisme identifiés, lesquels ont été pris en compte dans leurs politiques et procédures opérationnelles respectives fondées sur le risque, généralement formalisées après l'ENR1 et plus récemment mises à jour après l'ENR2. D'autres mesures, telles que des augmentations et réorganisations de personnel, des améliorations des systèmes informatiques ou des formations sur mesure, ont également été généralisées à toutes les autorités et sont conformes aux risques. Toutefois, cette adéquation n'est pas pleinement démontrée au regard du nombre restreint de

¹ Comité consultatif LBC/FT.

² Incluant une stratégie actualisée de LCB/FT, l'actualisation d'une stratégie anti-corruption, une stratégie en matière fiscale, en matière de lutte contre le terrorisme, une déclaration sur une approche globale à l'égard des organismes à but non lucratif de Guernesey et Alderney et une déclaration de soutien à la coopération internationale.

poursuites pénales potentielles/de confiscations de nature civile, d'enquêtes et de poursuites en matière de blanchiment de capitaux, de confiscations, etc... sur l'ensemble de la période d'évaluation.

11. Les autorités compétentes de Guernesey coopèrent amplement et coordonnent le développement et la mise en œuvre des politiques et des activités. Cette coopération et cette coordination sont assurées par le Comité consultatif de lutte contre la criminalité financière (Anti-financial Crime Advisory Committee - AFCAC), qui rend compte régulièrement aux « cinq comités »³. L'orientation et les objectifs stratégiques en matière de LBC/FT/FP sont définis par le Strategic Coordination Forum et l'Anti-Financial Crime Delivery Group. Ces comités et d'autres comités compétents se réunissent régulièrement, ce qui permet de maintenir un niveau élevé de coordination et de coopération.

12. Les conclusions de l'évaluation des risques ont été largement diffusées dans le secteur privé par le biais de présentations, d'événements de sensibilisation et de publications en ligne. Le secteur privé s'est montré très attentif à ces conclusions.

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

13. La CRF et d'autres autorités compétentes ont régulièrement accès à des renseignements financiers et d'autres informations pertinentes par l'intermédiaire de diverses bases de données et sources, grâce à des outils en ligne et à une coopération internationale étroite avec le Royaume-Uni. La CRF est une source essentielle de renseignements financiers ; pourtant, certains services répressifs ne semblent pas solliciter pleinement son assistance au cours de leurs enquêtes.

14. Bien que toutes les autorités compétentes aient confirmé leur étroite collaboration avec la CRF et la capacité de cette dernière à répondre à leurs besoins opérationnels, les rapports de la CRF en matière de renseignements financiers et autres productions n'ont abouti qu'à un nombre limité de renvois en vue d'une éventuelle procédure pénale ou d'une confiscation de nature civile, et n'ont été utilisés que pour ouvrir un nombre encore plus faible d'enquêtes sur le blanchiment de capitaux et des infractions sous-jacentes ; aucune enquête sur le financement du terrorisme n'a été déclenchée, le risque étant plus faible.

15. La CRF reçoit environ 2 600 DAS par an, provenant essentiellement du secteur des jeux en ligne, mais la plupart de ces déclarations présente une valeur limitée en termes monétaire et de renseignements financiers, ce qui n'est pas cohérent avec le profil de risque de Guernesey. Les signalements émanant d'autres secteurs, en particulier les secteurs importants et à haut risque, restent limités (à l'exception du secteur des prestataires de services aux sociétés et fiducies) et sont en légère baisse, ce qui peut avoir une incidence sur la fourniture de renseignements financiers relatifs à ces secteurs. La CRF a pris des mesures significatives pour améliorer la qualité des DAS par le biais d'une remontée d'informations au stade de la demande et d'une vaste campagne de sensibilisation, dont les premiers résultats sont positifs, mais ces mesures n'ont pas encore produit leurs effets, étant donné que la qualité et la pertinence des DAS sont restées préoccupantes tout au long de la période examinée (en raison de l'effet causé par l'abondance de DAS provenant du secteur des jeux en ligne, de la réactivité et des éléments déclencheurs de l'identification des activités suspectes dans d'autres secteurs, et de l'incidence plus faible des DAS en matière de corruption).

16. Le caractère prioritaire des DAS est basé sur les risques et la CRF élabore des rapports analytiques et de renseignements de grande qualité destinés à être diffusés ; toutefois, la durée de réalisation de ses

³ Les Policy & Resources Committee, Committee for Home Affairs, Committee for Economic Development of the States of Guernsey, Policy & Finance Committee of the States of Alderney et Policy & Finance Committee of the Chief Pleas of Sark (Le comité de la politique et des ressources, le comité des affaires intérieures et le comité du développement économique des États de Guernesey, le comité de la politique et des finances des États d'Aurigny et le comité de la politique et des finances des Chief Pleas de Sercq).

analyses opérationnelles et leur diffusion en temps utile soulèvent certaines préoccupations, en particulier dans les affaires complexes de blanchiment de capitaux et lorsque la CRF s'est basée sur des informations provenant de partenaires internationaux.

17. Guernesey a apporté des améliorations significatives depuis la dernière évaluation concernant l'indépendance opérationnelle et les ressources de la CRF. Depuis 2022, la CRF fonctionne comme un organe répressif indépendant et autonome, sous l'égide de l'EFCB. La CRF a vu également ses ressources augmentées dans les domaines opérationnels et stratégiques, ses ressources techniques renforcées (y compris les outils informatiques et analytiques) et des dispositions appropriées ont été prises pour protéger la confidentialité de ses informations. Un accord avec le groupe Egmont, qui fournit des formations internes et externes, a été conclu.

18. Les analystes spécialisés de la CRF ont élaboré plusieurs rapports d'analyse stratégique, pour la plupart conformes aux conclusions des ENR du Bailliage et aux tendances émergentes, qui ont été largement diffusés auprès des partenaires nationaux et internationaux. Les retours positifs des autorités compétentes rencontrées sur place indiquent l'utilité de ces productions pour répondre à leurs besoins opérationnels. Toutefois, la CRF n'a pas élaboré de procédures ni de lignes directrices spécifiques pour la production et la diffusion de ces analyses.

19. Le régime qui repose sur le consentement dans le Bailliage a été régulièrement utilisé par la CRF pour empêcher la disparition des fonds, ce qui a parfois permis de restituer des montants importants à des partenaires internationaux, mais n'a donné que des résultats très limités au niveau national.

20. Guernesey dispose de solides mécanismes de coopération entre les autorités compétentes, qui garantissent un échange d'informations régulier et sûr, notamment par le biais d'initiatives et de réunions bilatérales et multilatérales, incluant un partenariat public-privé récemment formé (le GIMLIT) et la participation à plusieurs comités de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, afin de favoriser la coopération, la coordination et l'échange de renseignements. Toutefois, cela reste d'un impact limité sur l'amélioration de l'efficacité dans certains domaines clés de la LBC/FT, tels que les enquêtes et les poursuites pour blanchiment de capitaux et financement du terrorisme et pour les infractions sous-jacentes associées.

21. Si le cadre juridique permet d'identifier efficacement le blanchiment de capitaux et de diligenter des enquêtes et que la création de l'EFCB en tant que nouveau service répressif spécialisé et puissant en 2021 indique un changement stratégique dans la poursuite du blanchiment de capitaux répondant au profil des risques nationaux, cet objectif n'a été qu'insuffisamment atteint, principalement en raison du manque de ressources humaines. En conséquence, le nombre d'enquêtes et de poursuites pour blanchiment de capitaux est généralement faible et en baisse.

22. Les principales sources d'identification des affaires de blanchiment de capitaux sont les renseignements financiers transmis par la CRF ou d'autres autorités, ainsi que les enquêtes financières parallèles. Les types de blanchiment de capitaux faisant l'objet d'enquêtes et de poursuites peuvent être caractérisés par la prédominance des produits provenant d'infractions à caractère national et la sous-représentation des secteurs présentant un niveau de risque plus élevé ; ils ne correspondent donc que dans une certaine mesure au profil de risque du pays, principalement en raison de l'approche antérieure des services répressifs concernés, moins axée sur le risque.

23. Les très rares poursuites et condamnations pour blanchiment de capitaux au cours de la période d'évaluation concernaient surtout des actes de blanchiment de capitaux peu complexes liés à des infractions nationales de faible ampleur, même si l'on relève l'existence de tous les types de blanchiment de capitaux

dans les quelques affaires poursuivies et jugées, y compris le blanchiment de capitaux autonome. Aucune personne morale n'a fait l'objet d'une enquête ou de poursuites pour blanchiment de capitaux. La politique de condamnation extrêmement clémentine dans les affaires de blanchiment de capitaux a pour conséquence que les sanctions pénales à l'encontre des personnes physiques ne sont pas dissuasives et insuffisamment proportionnées.

24. Le régime exhaustif et solide de confiscation et de mesures provisoires mis en place par le Bailliage fournit les pouvoirs nécessaires à l'identification, au blocage et à la confiscation des produits et instruments du crime. Bien qu'il s'agisse d'un objectif politique et que des procédures visant des condamnations pénales et des confiscations de nature civile aient été régulièrement menées, les résultats de l'application des deux régimes sont restés plutôt modestes dans le contexte du pays.

25. Les résultats obtenus jusqu'à présent en matière de confiscation, tant en ce qui concerne le nombre et la nature des affaires que le volume des avoirs concernés, ne sont pas suffisamment en adéquation avec l'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et les politiques et priorités nationales en matière de LBC et de financement du terrorisme. La confiscation pénale est limitée aux biens effectivement réalisables, ce qui donne souvent lieu à des décisions de confiscation de biens aux montants sous-évalués ou fixés à la valeur nominale de ces derniers, qui nécessitent une révision et un recalcul par la suite.

26. Le contrôle transfrontalier des espèces est effectué dans le cadre d'un mécanisme solide mis en œuvre par des autorités qui s'y consacrent et dotées de ressources suffisantes, ayant montré leur capacité à détecter et à bloquer les espèces liées au blanchiment de capitaux et à poursuivre avec succès le blanchiment de capitaux dans de tels cas.

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)

27. Globalement en adéquation avec le profil de risque du pays, il n'y a pas eu à ce jour d'enquêtes, de poursuites ou de condamnations en matière de financement du terrorisme. Dans dix affaires, les renseignements obtenus pouvaient faire suspecter des liens possibles avec le financement du terrorisme, mais toutes ces affaires ont été closes au stade des enquêtes préliminaires, car aucune preuve de financement du terrorisme n'a été découverte. Les autorités compétentes sont généralement conscientes de la menace et des risques de financement du terrorisme, mais quelques améliorations sont nécessaires dans certains domaines.

28. Toutes les activités liées au financement du terrorisme sont érigées en infractions dans le cadre juridique du Bailliage. Guernesey a instauré un système spécifique d'identification et d'enquêtes concernant le financement du terrorisme, avec une unité spéciale de gestion du renseignement au sein de la BLE (Bailiwick of Guernsey Law Enforcement, police du Bailliage de Guernesey), chargée du travail d'investigation. L'accent devrait davantage être mis sur la vérification de l'adéquation des DAS en matière de financement du terrorisme. La répartition des responsabilités entre la BLE et l'EFCB en ce qui concerne les enquêtes potentielles sur le financement du terrorisme reste informelle.

29. À ce jour aucune condamnation n'a été prononcée en matière de financement du terrorisme, aucune sanction ou autre mesure n'a été appliquée à l'encontre de personnes physiques ou morales pour des infractions de financement du terrorisme. Cependant, des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives sont prévues et elles sont complétées par un régime rigoureux de confiscation.

30. Guernesey applique automatiquement les régimes de sanctions britanniques pertinents mettant en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU (RCSNU) en matière de financement du terrorisme

et de financement de la prolifération, au moyen des règlements d'application des sanctions. Le P&R Committee est l'organe chargé de procéder aux désignations autonomes, de présenter et de recevoir les demandes de gel des avoirs, de faire des propositions d'inscription et de radiation aux Nations unies (sur la base d'un protocole d'accord conclu avec le Foreign, Commonwealth and Development Office, FCDO), d'accorder des agréments pour accéder aux avoirs gelés et de traiter les demandes de déblocage. Le Sanctions Committee, dans lequel toutes les autorités compétentes en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme sont représentées, est chargé de coordonner et d'assurer le respect effectif des règles internationales en matière de SFC. Les nouvelles désignations, les changements de désignations et les radiations relatives aux SFC en matière de financement du terrorisme et de financement de la prolifération sont notifiés au secteur privé par le biais d'« avis de sanctions » diffusés (généralement le jour même, selon les autorités) par la CRF au moyen du système THEMIS et sont publiés sur le site internet de la GFSC .

31 Guernesey a mis en place des mesures de supervision et de surveillance des OBNL tout au long de la période évaluée (qui étaient moins détaillées, moins axées sur les risques et moins formelles jusqu'en 2022). En 2022 (ce qui est assez récent au cours la période faisant l'objet d'évaluation), la Charities Ordinance et la Charities Regulations ont été promulguées (précédées d'un document d'orientation datant de 2018), lesquelles ont introduit de nombreuses nouvelles obligations en matière de gouvernance et d'atténuation des risques pour les OBNL actives au niveau international et ont instauré l'enregistrement des OBNL gérées par les prestataires de services aux sociétés et fiducies. La supervision et la surveillance par le service des Registres de Guernesey (sur la base des notes de risque attribuées aux OBNL) ont été fréquentes et approfondies (en particulier en ce qui concerne la surveillance à distance). Les pouvoirs de surveillance et de sanction sur place peuvent être davantage utilisés. Dans le cas des OBNL gérées par les prestataires de services aux sociétés et fiducies, la GFSC exerce une surveillance supplémentaire, qui n'a toutefois pas été motivée par le risque lié aux OBNL et n'a donné lieu qu'à une seule procédure coercitive impliquant un client d'une OBNL.

32 Les autorités, en particulier le service des Registres, ont été particulièrement actives tout au long de la période évaluée en termes de formations et d'événements de sensibilisation destinés au secteur des OBNL, et le site web du service des Registres contient de nombreux documents d'orientation à cet égard, ce qui a permis aux OBNL d'afficher un bon niveau de sensibilisation à leurs obligations et aux risques potentiels de financement du terrorisme, et de mettre en place des politiques et des procédures spécifiques de lutte contre la criminalité financière et le financement du terrorisme.

33. À ce jour, aucune affaire n'a nécessité l'application de mesures visant à priver les terroristes, les organisations terroristes et ceux qui financent le terrorisme des biens et des instruments liés au financement du terrorisme, ce qui est cohérent avec les risques du pays liés au financement du terrorisme [bien que l'évaluation des risques liés au financement du terrorisme ait pu être limitée en raison de l'absence d'enquêtes en la matière et du recours limité aux demandes de coopération, aux DAS et aux enquêtes préliminaires dans ce domaine (voir RI.9)]. Les mesures instaurées, axées sur les aspects internationaux (mise en œuvre d'un système international de SFC, accent mis sur les OBNL actives à l'échelle internationale), sont globalement conformes aux risques de financement du terrorisme d'un pays de transit ayant le statut de centre financier international (IFC).

34. Guernesey a accordé de l'importance à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et au financement de la prolifération tout au long de la période évaluée, plus particulièrement depuis la mise en œuvre du « Projet Dragonfly » en 2021, une initiative qui a donné lieu à plusieurs mesures, telles que des rapports d'analyse stratégique, des lignes directrices, la détermination d'une liste de pays considérés comme des « plaques tournantes du financement de la prolifération » ou des

amendements législatifs (en février 2024) visant à élargir le champ des obligations en matière de LBC/FT applicables aux institutions financières (IF), aux EPNFD et aux PSAV (Prestataires de services d'actifs virtuels) afin d'y intégrer également le financement de la prolifération.

35. Guernesey a mis en place des systèmes permettant d'identifier, le cas échéant, les avoirs appartenant à des personnes visées par des régimes de sanctions au titre du financement de la prolifération, principalement à partir d'informations provenant du secteur privé et du régime d'agrément à l'importation et l'exportation du service des douanes (à l'aide d'un système de manifeste électronique (GEMS) permettant de détecter les facteurs liés à la prolifération), et lors des modifications et des contrôles supplémentaires de la part de la CRF. Quelques affaires de biens à double usage, susceptibles d'avoir des implications en matière de prolifération, ont été présentées à l'équipe d'évaluation, mais les contacts établis entre les autorités nationales et internationales ont conduit à l'abandon de ces affaires.

36. Tant les autorités compétentes que le secteur privé ont une grande expérience dans le domaine du gel des avoirs et des procédures associées dans le cadre d'autres régimes de sanctions internationales qui ne sont pas liés au financement du terrorisme ni au financement de la prolifération. Le secteur privé a montré une très bonne compréhension et application des obligations en matière de SFC, même si certaines difficultés ont été détectées dans le secteur de l'investissement (voir RI.4). Les autorités ont fourni en abondance des informations et des lignes directrices notables sur la conformité des SFC, y compris des formations et des événements de sensibilisation, des orientations pour le public et des actions à l'égard d'entreprises individuelles.

37. La GFSC et l'AGCC ont contrôlé le respect des obligations en matière de SFC par les entités déclarantes tout au long de la période évaluée. La méthode de notation des risques de la GFSC prend en compte plusieurs facteurs pertinents liés aux SFC, mais le système ne permet pas d'avoir une vue en temps réel des risques de sanctions pour des entités ou des secteurs particuliers, et les risques de sanctions ne déterminent pas (exclusivement) le contrôle. L'examen thématique des sanctions en 2021 a constitué un effort remarquable, puisqu'il a révélé un niveau de conformité globalement satisfaisant de la part des entités déclarantes concernées (principalement des banques) et ses résultats ont été diffusés auprès du public. La surveillance réalisée par la GFSC a porté à la fois sur l'efficacité des systèmes de contrôle des entreprises et sur des aspects plus larges de la conformité des SFC (compréhension des risques liés au financement de la prolifération et aux SFC, devoir de vigilance envers la clientèle, surveillance permanente des transactions, etc...) ; cependant les résultats en termes d'infractions détectées, de mesures correctrices et d'imposition de sanctions sont restés faibles (en particulier en ce qui concerne les constatations non liées aux systèmes de contrôle). Les résultats des inspections menées par l'AGCC ont été moins significatifs, mais l'exposition des casinos en ligne aux sanctions et aux risques liés au financement de la prolifération est plus faible que dans d'autres secteurs plus importants. Des affaires significatives d'actions rapides (inspections à court terme, imposition de conditions pour l'obtention d'agrément, etc...) ont été relevées, qui concernent des entités exposées à un régime de sanctions non liées au financement de la prolifération (ou au financement du terrorisme).

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

38. La majorité des secteurs importants (c'est-à-dire les banques, les prestataires de services aux sociétés et fiduciaires et les casinos en ligne) ont fait preuve d'une bonne compréhension des risques qui leur sont spécifiques en matière de blanchiment de capitaux et procèdent systématiquement à des évaluations des risques et à leur actualisation. La compréhension des risques spécifiques liés au blanchiment de capitaux et de leurs typologies dans le secteur de l'investissement doit être améliorée. La compréhension des risques liés au financement du terrorisme est généralement moins nuancée et se concentre principalement sur les

pays à haut risque et l'identification des personnes visées par les sanctions financières ciblées. Les obligations en matière de LBC/FT sont généralement bien comprises dans tous les secteurs, bien qu'il subsiste des préoccupations dans le secteur des entreprises d'investissement concernant l'interprétation des obligations en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme par les intermédiaires financiers.

39. L'application des mesures de LBC/FT est globalement proportionnelle aux risques dans tous les secteurs. L'inclination au risque est stable et même en baisse dans les différents secteurs, y compris parmi les banques et les prestataires de services aux sociétés et fiducies. Dans l'ensemble, les entités déclarantes disposent de mesures efficaces pour empêcher que leurs services ne soient utilisés à mauvais escient pour le type de blanchiment de capitaux auquel le pays est exposé. Toutes les entités déclarantes cherchent à comprendre la raison d'être des structures d'entreprise complexes et appliquent des mesures d'atténuation du risque suffisantes. Certaines préoccupations subsistent quant à l'appréciation et à la diminution des risques associés aux structures complexes chez les prestataires de services aux sociétés et fiducies et les entreprises d'investissement. Toutes les entités déclarantes concernées appliquent des contre-mesures ciblées en matière de fraude fiscale, mais l'équipe d'évaluation n'est pas convaincue que ces contre-mesures soient appliquées de manière efficace.
40. Toutes les entités déclarantes ont montré qu'elles avaient une bonne connaissance et appliquaient correctement les exigences en matière de devoir de vigilance envers la clientèle fondées sur le risque, ainsi que l'obligation de conservation des documents. Les informations relatives au devoir de vigilance envers la clientèle sont actualisées et les profils de risque des clients, les informations liées au devoir de vigilance envers la clientèle et les transactions/activités font l'objet de contrôles périodiques sur la base du risque. L'appréciation correcte de la notion de contrôle par d'autres moyens et par l'application d'obligations simplifiées de vigilance dans le secteur de l'investissement sont des aspects qu'il convient d'améliorer.
41. Dans l'ensemble, les mesures spécifiques appliquées aux déclarations de personnes politiquement exposées (PPE), aux nouvelles technologies, aux virements électroniques, aux SFC en matière de financement du terrorisme et aux pays à risque accru sont bonnes. Les problèmes relatifs à l'application correcte des mesures sur les bénéficiaires effectifs dans le secteur de l'investissement peuvent influencer sur l'application de mesures fortes en matière de SFC. Aucune entité ne fournit de services bancaires correspondants. Les PPE, les membres de leur famille ou leurs proches collaborateurs sont identifiés et soumis à des mesures de vigilance renforcées appropriées et fondées sur le risque dans tous les secteurs.
42. Les types de DAS ne sont pas suffisamment en adéquation avec le profil de risque du Bailliage, mais sont globalement conformes dans les secteurs importants autres que le jeu. Des préoccupations subsistent quant au nombre global et à la qualité des DAS, avec une baisse de leur nombre dans la plupart des secteurs importants (c'est-à-dire les banques, les prestataires de services aux sociétés et fiducies et les entreprises d'investissement). La majorité des DAS provient d'un seul casino en ligne, mais le nombre de DAS soumis par des prestataires de services aux sociétés et fiducies est considérable par rapport à ce qui se produit dans d'autres pays. Les DAS sont principalement déclenchées par des informations défavorables, la réticence des clients à fournir des informations au titre du devoir de vigilance envers la clientèle, des examens de l'activité a posteriori ou des demandes d'information par les autorités. Cela remet en question la qualité des DAS. Les lignes directrices récentes de la CRF ont une influence positive, mais des efforts supplémentaires sont nécessaires pour améliorer les DAS liées à la fraude fiscale et à la corruption et pour améliorer la détection des tentatives de transactions/d'activités suspectes. L'interdiction de divulguer des informations est bien comprise et communiquée au personnel par le biais de diverses formations.

43. Les entités déclarantes ont instauré des contrôles et des procédures internes solides, proportionnés à leur taille, à leur degré de complexité et à leur profil de risque. Les institutions financières et les grandes EPNFD appliquent généralement une approche fondée sur trois lignes de défense. La plupart des entités déclarantes appartenant à des groupes internationaux sont également soumises à un audit au niveau du groupe et les politiques du groupe renforcent leurs procédures. Les postes liés au contrôle de la conformité en matière de LBC/FT sont correctement structurés, dotés de ressources suffisantes, et une formation adéquate adaptée aux rôles spécifiques est dispensée.

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

44. Le Bailliage dispose d'un cadre de normes rigoureux concernant l'accès au marché pour toutes les entités déclarantes. Chaque autorité dispose des pouvoirs et des outils nécessaires pour contrôler toutes les personnes et entités concernées, y compris de manière régulière. Les autorités assurent la liaison et l'échange d'informations avec d'autres autorités nationales et, le cas échéant, avec leurs homologues étrangers. L'AGCC ne procède pas à une surveillance proactive du marché pour les casinos en ligne ne disposant pas d'agrément, mais s'appuie exclusivement sur des sources externes. Pour les secteurs moins importants, les exigences en matière d'accès au marché n'ont été introduites que récemment (c'est-à-dire pour les PSAV et les administrateurs inscrits sur les registres), tandis que les négociants en métaux précieux et pierres précieuses ne sont pas tous soumis à des exigences pour accéder au marché. En outre, le cadre d'accès au marché pour les administrateurs doit être encore amélioré.

45. La GFSC et l'AGCC ont une très bonne compréhension des menaces et des vulnérabilités en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme auxquelles les secteurs contrôlés sont exposés. Les deux autorités disposent également de procédures proportionnées pour comprendre les risques liés aux entités déclarantes spécifiques, mais il existe une marge pour davantage d'améliorations et de précisions. L'équipe d'évaluation n'est pas entièrement convaincue de l'adéquation de la classification des risques réalisée concernant les entités déclarantes individuelles dans certains secteurs importants (c'est-à-dire les entreprises d'investissement et les prestataires de services aux sociétés et fiducies) et du caractère exhaustif des données collectées sur les risques pour les prestataires de services aux sociétés et fiducies, ce qui peut compromettre l'efficacité des plans de surveillance.

46. La GFSC met en œuvre depuis plusieurs années une surveillance basée sur le risque et effectue des contrôles sur place approfondis et de bonne qualité. Ces contrôles sont complétés par d'autres outils de surveillance, notamment des contrôles thématiques bien adaptés aux risques nationaux et aux vulnérabilités en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. La portée des contrôles en termes d'échantillonnage des dossiers clients et leur fréquence pour les entités présentant un risque moyen à élevé, doivent être révisées afin de s'assurer qu'elles sont fondées sur le risque. Le modèle global de surveillance de l'AGCC peut permettre d'identifier les problèmes en matière de LBC/FT avant qu'ils ne deviennent trop graves, mais il est possible de le renforcer, en particulier lorsqu'il s'agit de tester la capacité à détecter et à examiner les transactions inhabituelles.

47. La GFSC et l'AGCC disposent d'un large éventail de pouvoirs de correction et de contrainte pour traiter les infractions en matière de LBC/FT. La GFSC a exercé ses pouvoirs de correction dans une large mesure et maintient une ligne de conduite efficace en prenant des mesures coercitives non seulement à l'encontre des entités déclarantes, mais aussi de leurs dirigeants. Le délai d'application des mesures parfois long peut toutefois nuire à l'efficacité des sanctions prises. En outre, le nombre d'amendes infligées est assez faible par rapport au nombre de contrôles réalisés, en particulier dans les secteurs à haut risque. Le manquement à l'obligation de DAS est passible d'une sanction pénale, et bien que l'équipe d'évaluation ait découvert des preuves de l'existence de certaines mesures administratives prises par la GFSC à cet égard, aucune sanction

pénale n'a jamais été infligée. L'AGCC se base exclusivement sur des mesures correctrices et n'a jamais exercé ses pouvoirs d'application des mesures au cours de la période examinée.

48. La GFSC et l'AGCC ont tous deux entrepris une série d'initiatives de formation et de sensibilisation pour s'assurer que les entités déclarantes appliquent les obligations en matière de LBC/FT de manière proportionnée. Cela a permis d'améliorer les niveaux de conformité globaux des entités déclarantes. Leurs actions sont complétées par la publication de documents d'orientation et de manuels détaillés qui aident les entités déclarantes à se conformer à leurs obligations.

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

49. Les informations sur les types de personnes morales et de constructions juridiques existants et leurs procédures de création sont accessibles au public. Les autorités du Bailliage ont montré qu'elles avaient une bonne compréhension de la manière dont les personnes morales et les constructions juridiques peuvent être utilisées à des fins de blanchiment de capitaux. L'évaluation des risques par secteurs pour 2024 a amélioré l'analyse contenue dans l'ENR1 et elle est détaillée et significative. La compréhension des risques de financement du terrorisme est adéquate, bien que moins étendue. Certains aspects de l'analyse des risques en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et leur compréhension doivent encore être améliorés.
50. Il existe plusieurs mesures efficaces pour prévenir l'utilisation abusive des personnes morales et des constructions juridiques et garantir la disponibilité d'informations de base et relatives aux bénéficiaires effectifs qui soient adéquates, exactes et actualisées en ce qui concerne les personnes morales. Il s'agit notamment : (i) de la mise à disposition d'informations de base pour le public, (ii) des registres des sociétés et des bénéficiaires effectifs intégralement complétés lors de contrôles réalisés au moment de l'enregistrement et qui sont actualisés régulièrement, (iii) du recours aux agents résidents concernant les personnes morales, (iv) de l'implication des entités déclarantes dans la création et la gestion des personnes morales et (v) des fonctions de surveillance de la GFSC et du service des impôts au moyen des registres. Les entités déclarantes importantes qui assistent les personnes morales et élaborent les montages juridiques, ainsi que les agents résidents, respectent les obligations en matière de devoir de vigilance de manière satisfaisante.
51. Les contrôles effectués par les services des Registres lors de l'enregistrement et des notifications de changements permettent de s'assurer que les données de base et celles relatives aux bénéficiaires effectifs enregistrées sont adéquates et exactes, et que les bénéficiaires effectifs ne font pas l'objet d'informations défavorables. Les contrôles sur place effectués par la GFSC et le service des impôts sont de bonne qualité et les inspections complémentaires effectuées sur place par le service des Registres de Guernesey au début 2023 doivent être poursuivies. L'élargissement du contrôle des dossiers pris à titre d'échantillons entraînerait également des répercussions favorables sur les inspections sur place. Le service des Registres réalise en outre des analyses de données et des études par thèmes afin d'optimiser le respect par les agents résidents des obligations de divulgation des bénéficiaires effectifs qui leur incombent. L'exactitude des informations inscrites aux registres est confirmée chaque année par les personnes morales au moyen de validations annuelles.
52. Les autorités compétentes ont accès à l'information relative aux bénéficiaires effectifs par différents moyens. Il s'agit notamment des registres des bénéficiaires effectifs auxquels peuvent accéder directement la GFSC, la CRF, l'EFCB et le service des impôts. Les autorités n'ont pas fait état de problèmes liés à l'accès aux données des bénéficiaires effectifs et y ont régulièrement accès à la demande de leurs homologues étrangers.

53. En ce qui concerne les trusts, la principale source des informations de base et relatives aux bénéficiaires effectifs sont les entités déclarantes. Dans l'ensemble, les résultats relatifs aux exigences en matière d'identification numérique et de vérification appliquées par les entités déclarantes, en particulier les banques et les prestataires de services aux sociétés et fiducies, sont de bonne qualité. La GFSC effectue une série d'inspections auprès des banques et des prestataires de services aux sociétés et fiducies afin d'évaluer le niveau des contrôles appliqués aux bénéficiaires effectifs, mais la couverture des trusts de Guernesey administrés par les personnes habilitées est quelque peu limitée. Ces mesures sont complétées par les initiatives de contrôle du service des impôts, bien que l'équipe d'évaluation n'ait pas pu en vérifier l'efficacité en raison du manque de données.
54. Plusieurs sanctions et mesures sont prévues pour traiter les violations des obligations de base et de celles liées aux bénéficiaires effectifs. Bien que la GFSC ait imposé des sanctions administratives en cas de manquement aux obligations liées aux bénéficiaires effectifs, elle se concentre principalement sur l'application de mesures correctrices et leur suivi. Les sanctions infligées par le service des Registres et le service des impôts n'ont pas toujours été jugées proportionnées, efficaces et dissuasives, et aucune amende n'a été infligée pour le non-respect des obligations liées aux bénéficiaires effectifs. En dépit de l'absence d'indications de non-respect notable des exigences liées aux bénéficiaires effectifs, les mesures visant à appliquer des sanctions sont rares en raison également des récents contrôles effectués sur place par le service des Registres de Guernesey et des lacunes dans l'étendue des contrôles par les autorités. Le service des Registres prend des mesures efficaces pour radier les entreprises qui ne respectent pas les obligations de divulgation des informations de base.

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

55. Le Bailliage de Guernesey dispose d'un cadre juridique et institutionnel qui lui permet d'offrir une gamme la plus large possible de mesures en matière de LBC. Les Law Officers' Chambers (LOC) (par l'intermédiaire du procureur général) constituent l'autorité centrale compétente pour répondre aux demandes d'entraide judiciaire et d'extradition ; ces demandes sont traitées par une équipe spécialisée au sein de l'Economic Crime Unit (unité de lutte contre la criminalité économique - ECU) faisant partie des LOC. L'équipe chargée de traiter les demandes d'entraide judiciaire est composée d'un juriste et d'un dirigeant à temps plein, assistés d'un assistant juridique et d'assistants juridiques adjoints (executive legal assistants - ELA) qui assistent également d'autres équipes au sein de l'ECU. Les autorités ont indiqué que l'ECU et son équipe chargée de traiter les demandes d'entraide judiciaire disposaient de ressources suffisantes pour déposer et coordonner des demandes d'entraide judiciaire et d'extradition.
56. Au cours de la période d'évaluation, des demandes d'entraide ont été formulées dans le cadre d'enquêtes pénales et d'enquêtes en vue d'une éventuelle confiscation de nature civile. Dans la plupart des cas, les infractions présumées étaient le blanchiment de capitaux, la fraude ou le trafic de stupéfiants, lesquelles correspondent aux risques auxquels le pays est confronté. La majorité des demandes visaient à recueillir des preuves (principalement des documents bancaires), mais des demandes ont également été formulées pour le blocage, le gel et la confiscation d'avoirs.
57. Outre des demandes effectuées auprès d'Egmont, la CRF sollicite l'assistance internationale d'autres agences, telles que les services répressifs et les autorités fiscales, par le biais d'accords de coopération⁴, et par son adhésion à plusieurs initiatives, réseaux et forums conjoints internationaux/régionaux tels que

⁴

Par exemple, un protocole d'accord signé en 2018 permet à la CRF de demander directement l'aide du HMRC au Royaume-Uni.

l'IACC, JIMLIT, CARIN et le Quad Island Forum of FIUs (QIFF)⁵, qui contribuent à favoriser la collaboration et le partage des renseignements et des objectifs opérationnels et tactiques dans la lutte mondiale contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et le financement de la prolifération.

Actions prioritaires

- a) Le Bailliage devrait redoubler d'efforts pour obtenir les ressources nécessaires, notamment en ce qui concerne l'EFCB, à savoir des enquêteurs spécialisés bien formés et compétents, étant donné qu'il doit mener des enquêtes complexes et transnationales en matière de blanchiment de capitaux et des enquêtes portant sur des personnes morales, conformes au profil de risque du pays.
- b) Les autorités devraient continuer à dispenser les formations nécessaires pour le personnel des services répressifs, le ministère public et les magistrats afin de maintenir et de développer une connaissance suffisante des risques de blanchiment de capitaux propres au pays et, en particulier, sur la manière dont les entités dans les secteurs à haut risque et les structures d'entreprise complexes peuvent être utilisées pour blanchir des produits du crime commis à l'étranger.
- c) L'EFCB devrait revoir les délais nécessaires au traitement des dossiers, identifier les facteurs potentiels de retard et exploiter les possibilités offertes par le système de gestion des dossiers appliqué afin de poursuivre plus rapidement les activités de blanchiment de capitaux et d'ouvrir un plus grand nombre d'enquêtes pour blanchiment de capitaux, conformément au profil de risque du pays.
- d) La CRF devrait réduire la durée de ses délais d'analyse opérationnelle, en augmenter le nombre (conformément aux risques identifiés pour le pays en tant que CFI) et améliorer la rapidité de ses signalements à l'EFCB en vue d'éventuelles procédures pénales ou de confiscation de nature civile, en particulier dans les affaires complexes de blanchiment de capitaux.
- e) La CRF et la GFSC devraient poursuivre et intensifier leurs actions pour lutter contre les faibles remontées d'informations et améliorer la qualité et la pertinence des DAS (en conformité avec les principaux risques identifiés), ainsi que leur suivi, plus particulièrement dans les secteurs à haut risque et les secteurs importants. En particulier, ces autorités devraient (i) mener de nouvelles initiatives d'orientation et de sensibilisation axées sur la prévention, la détection de soupçons d'infractions en matière de fiscalité et de corruption et le signalement des tentatives de transactions, (ii) fournir des lignes directrices claires quant au seuil de suspicion requis pour la présentation de DAS en matière fiscale ; et (iii) compléter les efforts d'orientation et de sensibilisation par des initiatives de surveillance et des pouvoirs coercitifs en matière de LBC/FT.
- f) La GFSC devrait améliorer ses procédures de LBC/FT/FP et de contrôle des SFC par les moyens suivants : (i) en recalibrant son processus de classement des risques pour les entreprises d'investissement et les prestataires de services aux sociétés et fiducies, et (ii) en

⁵ Un forum composé des CRF de Gibraltar, de l'île de Man, de Jersey et de Guernesey, avec des sous-forums axés sur la lutte contre le terrorisme, l'analyse stratégique et l'évasion fiscale.

réexaminant l'étendue des contrôles (en termes de taille de l'échantillon de dossiers clients) et leur fréquence pour les entités à risque moyen-élevé, afin de s'assurer qu'ils sont adaptés à la taille de ces dernières et aux risques. L'AGCC devrait renforcer, par des contrôles plus efficaces, sa surveillance des procédures et des systèmes liés aux casinos en ligne, notamment en ce qui concerne la détection et le contrôle de transactions inhabituelles, et elle devrait revoir et clarifier les circonstances dans lesquelles elle prend des mesures coercitives.

- g) Les autorités compétentes devraient mettre en œuvre et exploiter efficacement les nouveaux pouvoirs de confiscation de nature civile conférés par la législation récemment adoptée (FOAL), ainsi que les règles et mécanismes récemment établis concernant la confiscation des produits du crime.
- h) Le mécanisme systématique également introduit récemment pour réexaminer les décisions de confiscation sous-évaluées (en particulier les confiscations fixées à la valeur nominale des biens), qui détermine les augmentations a posteriori du montant des biens et de la richesse des défendeurs, doit être appliqué de manière effective.
- i) La GFSC, le service des Registres et le service des impôts devraient poursuivre et accroître leurs activités de contrôle afin de s'assurer que les entités déclarantes, les personnes morales et les agents résidents respectent leurs obligations en matière de communication des informations de base et relatives aux bénéficiaires effectifs. Les autorités devraient élargir l'échantillon des dossiers de sociétés étudiés lors des inspections sur place, tandis que la GFSC devrait envisager d'étendre les vérifications croisées des informations relatives aux bénéficiaires effectifs inscrites dans les registres à tous les dossiers des personnes morales pris comme échantillons pour des inspections, et pas uniquement à une sélection de ces dossiers.
- j) Les autorités devraient réexaminer l'évaluation des risques en matière de financement du terrorisme afin : i) de mieux exploiter les demandes de coopération reçues, les DAS et les enquêtes préliminaires en matière de financement du terrorisme ; ii) d'analyser plus en profondeur le risque lié à l'utilisation de Guernesey comme pays de transit ; iii) d'examiner davantage les risques en matière de financement du terrorisme liés aux personnes morales et aux constructions juridiques.
- k) Les LOC et les autres autorités compétentes devraient poursuivre leurs efforts pour mettre en œuvre les dispositions contenues dans la série de lignes directrices récemment adoptées dans le domaine des demandes d'entraide judiciaire et de l'extradition, afin de garantir que les procédures actuelles qui fonctionnent bien resteront aussi efficaces pour traiter un nombre accru de demandes entrantes et sortantes.

Notations concernant l'efficacité et la conformité technique

Notations concernant l'efficacité ⁶

RI.1 – Évaluation des risques, coordination des politiques	RI.2 – Coopération internationale	RI.3 – Contrôle	RI.4 – Mesures préventives	RI.5 – Personnes morales et constructions juridiques	RI.6 – Renseignements financiers
Significatif	Significatif	Modéré	Modéré	Significatif	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	
Faible	Modéré	Significatif	Élevé	Élevé	

Notations concernant la conformité technique ⁷

⁶ Les notations possibles pour juger de l'efficacité sont : Élevée, Significative, Modérée et Faible.

⁷ Les notations de conformité technique peuvent être conforme (C), en grande partie conforme (LC), partiellement conforme (PC) et non conforme (NC).

R.1 - Évaluation des risques et application d'une approche fondée sur les risques	R.2 - Coopération et coordination nationales	R.3 - Infraction de blanchiment de capitaux	R.4 - Confiscation et mesures provisoires	R.5 - Infraction de financement du terrorisme	R.6 - Sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme
LC	C	C	C	C	LC
R.7- Sanctions financières ciblées liées à la prolifération	R.8 - Organismes à but non lucratif	R.9 - Lois sur le secret professionnel des institutions financières	R.10 - Devoir de vigilance relatif à la clientèle	R.11 - Conservation des documents	R.12 - Personnes politiquement exposées
LC	LC	C	LC	C	LC
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	C	LC	C	LC	LC
R.19 - Pays présentant un risque plus élevé	R.20 - Déclaration des opérations suspectes	R.21 - Divulgence et confidentialité	R.22 - EPNFD : Devoir de vigilance relatif à la clientèle	R.23 - EPNFD : Autres mesures	R.24 - Transparence et bénéficiaires effectifs des personnes morales
C	C	C	LC	LC	LC
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 chargées des enquêtes
C	LC	C	LC	C	C
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	C	C	C	LC	C
R.37 - Entraide judiciaire	R.38 - Entraide judiciaire : gel et confiscation	R.39 - Extradition	R.40 - Autres formes de coopération internationale		
C	C	C	C		

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