



Slovénie

Rapport d'Evaluation Mutuelle du Cinquième Cycle

Résumé analytique

Le présent rapport résume les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LAB/CFT) en vigueur en Slovénie à l'époque de la visite sur place. Il analyse le niveau de conformité aux 40 Recommandations du Groupe d'action financière (GAFI) et le niveau d'efficacité du système LAB/CFT tout en énonçant des recommandations sur la manière dont ce dernier pourrait être renforcé.

Principales conclusions

- Les autorités sont partiellement parvenues à identifier, évaluer et comprendre les risques de blanchiment de capitaux (BC), notamment grâce à la première évaluation nationale des risques (ENR) de 2015 et à la mise à jour de ce processus en 2016. Le niveau de compréhension de ces risques varie cependant aussi bien chez les autorités compétentes que dans le secteur privé. Les risques de financement du terrorisme (FT) n'ont été que très partiellement appréciés dans le cadre des deux évaluations nationales et la compréhension de ces mécanismes diffère considérablement selon les divers acteurs en cause.
- Plusieurs plates-formes et mécanismes ont été mis en place pour soutenir la coordination des mesures de lutte contre le blanchiment, le financement du terrorisme et le financement de la prolifération des armes de destruction massive, ainsi que le travail opérationnel. Elles sont cependant sous-exploitées en matière de coordination et de mise en œuvre des politiques en fonction du risque. Le programme d'action récemment adopté sur la base des résultats du processus actualisé d'évaluation nationale constitue un bon point de départ vers l'amélioration du régime de LAB/CFT malgré le caractère plutôt général et parfois ambigu de ses objectifs et des activités envisagées.
- Les informations recueillies par la cellule de renseignement financier slovène (le Bureau de la prévention du blanchiment de capitaux ou BPBC) sont utilisées dans une certaine mesure par les autorités répressives pour enquêter sur les actes de blanchiment de capitaux et engager les poursuites correspondantes. Même si ces informations permettent auxdites autorités répressives de produire des preuves et de remonter la trace des produits du crime dans les affaires de blanchiment, l'efficacité de leur utilisation dans le cadre des enquêtes relatives à des actes de blanchiment et aux infractions sous-jacentes dépend fortement de considérations juridiques,

jurisprudentielles et contextuelles inhérentes à la Slovénie et à son système LAB/CFT global.

- Même si le nombre d'enquêtes pour blanchiment a augmenté, il n'est pas proportionnel au nombre d'enquêtes et de condamnations relatives aux infractions principales générant des produits. Le profil de risque de la Slovénie mériterait en effet un nombre supérieur d'enquêtes pour actes de blanchiment de capitaux liés à de graves infractions pénales. Certains progrès ont été enregistrés concernant l'obtention de condamnations pour BC, y compris dans des infractions de blanchiment autonomes ou commises par des tiers. Pourtant un certain nombre d'obstacles entravent les poursuites et le règlement judiciaire de ces affaires, notamment l'incertitude pesant sur les exigences en matière de preuve de l'infraction sous-jacente, ainsi que le degré de spécialisation insuffisant des juges et des procureurs en matière d'infractions et de criminalistique financière et d'affaires dans lesquelles l'infraction sous-jacente a été commise dans une juridiction voisine.
- En vertu de la législation pénale, la confiscation des produits est obligatoire. L'absence de « confiscation élargie » dans les procédures pénales a été corrigée par l'introduction du régime de confiscation civile. Toutefois, jusqu'à présent, ce régime n'a débouché que sur des résultats limités, compte tenu des craintes soulevées devant la Cour constitutionnelle sous l'angle d'une atteinte potentielle aux droits de l'homme.
- Plusieurs exemples concluants de coopération internationale démontrent que la Slovénie a volontiers recours à l'entraide judiciaire, notamment dans les domaines présentant un risque accru, et obtient de bons résultats. Il convient également de mentionner des affaires dans lesquelles la coopération internationale s'est révélée fructueuse en matière de traitement des demandes d'entraide judiciaire entrantes et a permis d'obtenir des condamnations et de procéder à des confiscations. La cellule de renseignement financier slovène (le BPBC) et les autorités répressives s'engagent activement dans la coopération internationale, sollicitent l'assistance de leurs homologues étrangers et fournissent en temps utile une assistance de qualité aux autorités compétentes d'États tiers (appartenant ou pas à l'UE). Les difficultés rencontrées par le BPBC pour recevoir des informations d'un homologue d'un pays voisin sur une typologie spécifique ont entravé la collecte/utilisation de renseignements et l'ouverture d'enquêtes pour blanchiment de capitaux au titre d'actes relevant de ladite typologie.
- Les banques connaissent bien les principaux risques de BC propres à leur secteur d'activité et ont recours à des mesures d'atténuation largement proportionnelles. La situation varie d'une institution financière non bancaire à l'autre, tandis que les EPFND ne sont pas suffisamment conscientes des risques de blanchiment auxquels elles sont exposées. La mise en œuvre des exigences en matière de vigilance à l'égard de la clientèle par les IF s'est considérablement améliorée au cours des dernières années, même si des lacunes subsistent dans les secteurs dominés par les EPFND (par exemple l'immobilier et le notariat). Le BPBC est globalement satisfait de la qualité des DOS reçues des banques, alors que les rapports émanant des IF non bancaires pèchent par leur caractère souvent insignifiant. Le nombre de rapports émanant des EPFND est excessivement bas compte tenu de l'application de ces entreprises auprès des clients et

des produits à haut risque. Les rapports visant le financement du terrorisme sont rares et émanent pour la plupart des grandes banques.

- Les autorités de surveillance s'avèrent efficaces pour empêcher les criminels d'obtenir le contrôle ou un poste de direction dans une entité soumise à l'obligation de déclaration. Cependant, d'aucuns s'inquiètent de leur capacité à détecter et à contrer les personnes ayant des antécédents criminels ou leurs associés cherchant à acquérir la propriété ou la direction d'une telle entité. En ce qui concerne les EPFND et les IF non bancaires, les établissements de paiement et de monnaie électronique, ainsi que les compagnies d'assurances et les courtiers en valeurs mobilières, il n'existe aucun mécanisme permanent permettant de vérifier si les personnes ayant déjà obtenu une autorisation remplissent les critères d'aptitude et d'honorabilité.
- Même si les deux processus d'évaluation nationale ont permis de mieux faire comprendre aux autorités de surveillance des services financiers les risques inhérents à leurs secteurs respectifs, il n'existe aucun mécanisme permanent de coopération entre lesdites autorités et le BPBC susceptibles de promouvoir une meilleure analyse des risques au niveau national et sectoriel. Le service de la Banque de Slovénie (BdS) chargé de la surveillance des banques comprend les risques de blanchiment de capitaux pesant sur ce secteur, ainsi que des risques spécifiques aux banques placées sous son contrôle. Cependant, les autres autorités de surveillance ont une moins bonne compréhension des risques de blanchiment de capitaux. Toutes les autorités ont par ailleurs une compréhension et une connaissance insuffisantes des problèmes associés au financement du terrorisme dans les secteurs relevant de leur responsabilité.
- En matière de surveillance sous l'angle du BC/FT, la BdS a adopté une approche fondée sur le risque tenant compte des divers paramètres pertinents. Les autres autorités de surveillance n'ont pas opté pour une telle approche. Quant au BPBC, il n'a pas encore élaboré de stratégie concernant le recours à ses nouveaux pouvoirs de surveillance.
- Les autorités répressives et les services de renseignements ont une bonne compréhension des risques liés au FT. Ils échangent de manière proactive des informations sur les soupçons de financement du terrorisme au stade de la pré-enquête. Ils sont également vigilants sur le risque potentiel d'utilisation abusive des OBNL aux fins de financement du terrorisme. Toutefois, le caractère limité de la définition de l'infraction de financement du terrorisme semble nuire à leur capacité d'enquêter et de poursuivre dans toutes les affaires de FT. En outre, la Slovénie n'a pas entrepris d'examen national du secteur des OBNL dans le but d'identifier les éléments susceptibles d'être utilisés à mauvais escient aux fins de financement du terrorisme, et aucune surveillance de ces organismes fondée sur le risque n'a été mise en place.
- Les sanctions financières ciblées (SFC) infligées par les Nations Unies pour financement du terrorisme et de la prolifération ne sont pas appliquées avec la célérité voulue en raison de la dépendance à l'égard du cadre législatif de l'UE. Si la plupart des institutions financières ont une connaissance élémentaire de ces sanctions, ce n'est pas le cas des EPFND. Le Groupe de coordination des sanctions (GCS) constitue une plate-forme adéquate pour coordonner et promouvoir la mise en œuvre des SFC, même si cet organe paraît souffrir d'un manque de ressources.

- Les autorités compétentes s'appuient sur les entités soumises à l'obligation de déclaration pour obtenir des informations sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales. Bien que les EPFND impliquées dans la création de sociétés ne remplissent pas adéquatement leur rôle de gardien, la plupart des sociétés slovènes possèdent un compte bancaire en Slovénie et les banques ont démontré dans une large mesure qu'elles respectent leurs obligations en matière d'identification des bénéficiaires effectifs. La Slovénie a pris certaines mesures pour accroître la transparence des personnes morales et prévenir leur utilisation abusive, lesquelles se sont toutefois révélées insuffisantes pour empêcher efficacement les criminels de créer des sociétés à des fins illicites en recourant à des « hommes de paille ».

Risques et situation générale

1. La Slovénie n'est ni une grande place financière internationale ni un pays caractérisé par un taux de criminalité domestique élevé ; néanmoins, son secteur financier relativement stable et fiable pourrait attirer des blanchisseurs de toute la région. Le niveau d'accès aux services financiers est très élevé : près de 97 % de la population possèdent un compte bancaire . La part des non-résidents dans le nombre total de clients des banques est estimée à 2,2 % en ce qui concerne les personnes physiques et 0,8 % en ce qui concerne les personnes morales ayant un chiffre d'affaires comparable. Le secteur bancaire représente la plus grande partie du secteur des services financiers en Slovénie et il est considéré comme le plus vulnérable au blanchiment. Une proportion significative des transactions effectuées par les IF non bancaires et leurs clients passent par le système bancaire, car le recours aux transferts d'espèces est relativement rare en Slovénie et les paiements en espèces pour des biens et services dépassant 5 000 EUR sont interdits. Les institutions financières autres que les banques ne sont pas considérées comme particulièrement vulnérables au blanchiment de capitaux et, selon les ENR, plusieurs secteurs relevant des EPFND présentent une vulnérabilité moyenne au dit blanchiment.
2. Selon les ENR, les infractions économiques domestiques représentant la plus grande menace sous l'angle du BC sont l'excès de pouvoir ou l'abus de confiance dans le cadre de l'exercice d'activités économiques, l'évasion fiscale, la fraude commerciale et l'abus de pouvoir. En dehors du domaine de la criminalité économique, les infractions liées aux drogues illicites sont considérées comme constituant la plus grande menace de blanchiment. La position géographique de la Slovénie entre l'UE et les Balkans l'expose à des menaces extérieures, notamment au trafic de stupéfiants. Les enquêtes pour BC sont principalement liées aux enquêtes sur les infractions pénales dans le domaine de la criminalité économique et, dans une moindre mesure, de la criminalité organisée, de la corruption et de la criminalité générale.
3. La situation géographique de la Slovénie est pertinente si l'on considère les risques de terrorisme et de financement du terrorisme auxquels le pays est confronté. À la suite de conflits régionaux passés, les États voisins de la région des Balkans ont connu une forte aggravation des menaces terroristes émanant de groupes séparatistes. Récemment, l'ensemble de la région a été le témoin d'une augmentation de la radicalisation islamiste et des ressortissants des pays concernés ont rejoint le soi-disant État islamique (ISIS) en Syrie et en Iraq en qualité de combattants étrangers. La Slovénie elle-même serait « peu ou pas concernée » par le terrorisme ou le financement du terrorisme. Selon les ENR, les informations fournies par le Groupe de travail interministériel de lutte contre le terrorisme (lequel relève du Conseil national de sécurité) ne révèlent aucune menace grave. Néanmoins, comme il

ressort des évaluations nationales, 10 personnes sont soupçonnées d'avoir quitté la Slovénie pour se rendre en Syrie ou en Iraq et certaines informations récentes font état d'activités dans le domaine de la formation et du recrutement en vue de la commission d'actes terroristes et de la promotion de la radicalisation. En dehors du contexte du terrorisme islamiste radical, la Slovénie a connu récemment un cas de tentative d'acte terroriste.

Niveau global d'efficacité et de conformité technique

4. À la suite de la dernière évaluation réalisée en 2010, le régime slovène de LAB/CFT a subi d'importants changements. La Slovénie a terminé son premier exercice d'évaluation nationale des risques (ENR) en 2015 après avoir recouru à l'outil d'appréciation des risques domestiques en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme fourni par la Banque mondiale ; elle a subséquemment adopté une version mise à jour de ladite ENR et du programme d'action correspondant en 2016. Des organismes clés comme les parquets spécialisés et les services de police chargés de lutter contre les infractions économiques complexes ou la Commission pour la prévention de la corruption (CPC) ont été récemment établis ou renforcés dans le cadre de la prévention et de la répression de la corruption. Ce cadre a été renforcé avec l'adoption de la Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (LPBCFT) qui a remplacé la législation antérieure en vigueur depuis 2008. Le cadre législatif slovène est globalement conforme aux exigences des normes du GAFI, à quelques exceptions notables près. Les éléments structurels nécessaires pour garantir un système efficace de LAB/CFT sont généralement présents, notamment la stabilité politique et institutionnelle, des institutions responsables et l'État de droit.
5. En matière d'efficacité, la Slovénie a obtenu un bon bilan en ce qui concerne un Résultat immédiat (RI.2), un bilan moyen en ce qui concerne 10 résultats immédiats (RI.3 à 7 et 9 à 11) et un bilan médiocre en ce qui concerne un résultat immédiat (RI.8).

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

6. Les autorités ont partiellement réussi à identifier, évaluer et comprendre les risques de BC. Elles ont eu recours pour ce faire à deux processus d'évaluation nationale menés respectivement en 2015 et 2016. Les menaces domestiques (et, dans une mesure limitée, les menaces transfrontalières) et les vulnérabilités du système national et des secteurs financiers et non financiers ont été prises en compte. Les évaluations nationales ont révélé certaines faiblesses en ce qui concerne les sources d'information et l'intégration des résultats des estimations de la menace et de la vulnérabilité afin de parvenir à une compréhension commune des risques les plus importants. En outre, elles ne contiennent qu'une analyse très limitée des risques liés au FT. La communication avec le secteur privé devrait être renforcée afin d'accroître son niveau de compréhension des risques nationaux, en particulier en ce qui concerne le financement du terrorisme.
7. La cellule de renseignement financier slovène (le Bureau de la prévention du blanchiment de capitaux ou BPBC) est considérée comme l'autorité principale en matière de mise en œuvre des politiques et des actions LAB/CFT. Par ailleurs, de nombreux groupes, comités et mécanismes interinstitutionnels ont été établis afin de faciliter la coordination au niveau de l'élaboration des politiques et des activités opérationnelles. Ces initiatives n'ont pas encore débouché sur l'allocation de ressources adéquates en matière de LAB/CFT aux autorités compétentes et le recours à ces dernières pourrait être renforcé. La coopération

opérationnelle entre les autorités compétentes s'avère le plus souvent efficace. Pourtant, dans certains domaines, des progrès supplémentaires s'imposent, notamment en ce qui concerne la communication entre les autorités de surveillance et la coordination de la mise en œuvre des sanctions financières ciblées dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et le financement de la prolifération.

8. Le BPBC sera principalement responsable de la coordination de la mise en œuvre du programme d'action LAB/CFT élaboré sur la base de l'ENR actualisée adoptée par le gouvernement fin 2016. Le plan semble être un bon point de départ pour améliorer encore l'arsenal de mesures visant à atténuer les risques de BC/FT, même si ses objectifs et ses activités ne sont pas toujours clairement articulés.

Renseignements financiers, blanchiment de capitaux et confiscation (chapitre 3 - RI 6 à 8 ; R.3, R.4, R.29 à 32)

9. Les renseignements financiers en Slovénie découlent de toute une série d'informations recueillies par le BPBC. Ce dernier en effet, en sa qualité de CRF slovène, a accès – directement ou indirectement – à une pléthore de renseignements financiers, commerciaux, immobiliers, fiscaux et douaniers. Le BPBC recherche activement des renseignements financiers et autres pertinents et aide également les autorités à obtenir les données dont elles ont besoin dans le cadre de leurs activités de pré-enquête et d'enquête visant des actes de BC/FT et des infractions générant des produits.
10. Bien que la qualité des renseignements financiers et le niveau de coopération entre le BPBC et les autorités répressives soient considérés comme satisfaisants, les statistiques révèlent que l'utilisation réelle des renseignements en vue de mener des enquêtes et d'engager des poursuites dans les affaires de BC est relativement faible. Cette situation s'explique principalement par le niveau de preuve imposé par la jurisprudence et la législation pertinentes, lequel est perçu par le BPBC et les autorités répressives comme extrêmement élevé. Par ailleurs, les services répressifs et les services de renseignements n'hésitent pas à recourir aux pouvoirs du BPBC en matière de collecte de données financières chaque fois qu'ils nourrissent des soupçons raisonnables de commission d'une attaque terroriste. Cependant, aucune infraction de FT n'a pu être établie dans l'une quelconque de ces affaires.
11. Le nombre d'enquêtes pour blanchiment de capitaux, même s'il augmente régulièrement, n'est pas proportionnel au nombre d'enquêtes et de condamnations pour des infractions générales générant des produits, faute d'investigations financières menées systématiquement en parallèle. Les enquêtes et poursuites en matière de blanchiment reflètent, jusqu'à un certain point, les risques auxquels le pays est confronté, dans la mesure où le profil de risque de la Slovénie justifierait un plus grand nombre d'enquêtes en matière de blanchiment lié à des infractions fiscales principales commises à l'étranger, à des infractions de corruption, au trafic de stupéfiants et à la criminalité organisée. Des progrès ont été réalisés dans l'obtention de condamnations pour blanchiment de capitaux, y compris en ce qui concerne le blanchiment pour des tiers et le blanchiment autonome, mais il faudrait lever un certain nombre d'obstacles à la poursuite et au jugement des affaires de blanchiment de capitaux pour améliorer sérieusement le système : l'incertitude quant aux exigences en matière de preuve pour démontrer le blanchiment de capitaux et l'infraction principale ; le manque de connaissances spécialisées des juges et des procureurs en matière de police scientifique et administrative, ainsi que l'insuffisance du personnel administratif ; et un désintérêt pour les affaires de blanchiment dans lesquelles l'infraction sous-jacente a été commise dans une juridiction

voisine. Les peines privatives de liberté infligées se situent au bas de l'échelle des « sanctions » et les amendes infligées aux personnes morales pèchent par leur légèreté.

12. Les stratégies pertinentes révèlent la priorité accordée à la confiscation des produits du crime à la fois aux niveaux stratégique et opérationnel. Pourtant, ces stratégies ne sont pas suffisamment suivies dans la pratique. Même si le cadre législatif revêt un caractère complet, le montant réel des biens confisqués suggère une application partielle pouvant s'expliquer par différents facteurs. Citons notamment l'absence d'ouverture systématique d'investigations financières parallèles en cas de détection d'une infraction pénale générant des produits, l'absence d'institutions spécialisées dans la gestion des avoirs, le taux d'exécution médiocre des décisions de confiscation rendues et la sous-utilisation des mécanismes de partage des avoirs. Le régime de confiscation civile a jusqu'à présent produit des résultats limités. La plupart des affaires ont fait l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle qui n'a pas encore rendu sa décision concernant la légalité des mesures prises à l'encontre des personnes dont les actifs sont visés.
13. La confiscation à la frontière d'espèces et d'instruments négociables aux porteurs non déclarés ou ayant fait l'objet d'une déclaration minorée et soupçonnés d'être liés au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme et aux infractions principales connexes n'a pas encore été mise en œuvre dans la pratique. En outre, le système de déclaration concernant le transport transfrontalier d'espèces et d'autres instruments financiers ne s'applique pas aux mouvements d'instruments au porteur et d'espèces à l'intérieur de l'UE.

Financement du terrorisme et financement de la prolifération (chapitre 4 - RI 9 à 11 ; R.5 à 8)

14. La Slovénie a intégré une analyse très limitée des risques de financement du terrorisme dans ses évaluations nationales. Les principales autorités compétentes ont cependant fait preuve d'une bonne compréhension des risques actuels dans ce domaine. Même si les risques de financement du terrorisme en Slovénie sont relativement faibles, il conviendrait de ne pas les sous-estimer et de faire preuve de vigilance.
15. La Slovénie a mis en place un cadre institutionnel lui permettant de mener des enquêtes et d'engager des poursuites dans les affaires de financement du terrorisme. Les autorités répressives et les services de renseignements ont conscience des risques actuels, accordent l'attention voulue aux soupçons d'actes relevant du financement du terrorisme et ont recours aux méthodes disponibles de pré-enquête ou d'enquête. Chaque année, la police s'occupe de cinq à dix cas qui présentent certaines indications de FT. Les autorités n'ont pas encore procédé à des enquêtes formelles dans ce domaine. Les lacunes de la définition de l'infraction de financement du terrorisme semblent avoir des répercussions négatives sur la capacité à poursuivre leurs auteurs et devraient être comblées de toute urgence. En outre, le manque de communication sur les risques de financement du terrorisme à toutes les parties prenantes concernées et l'absence d'une stratégie nationale de lutte contre le financement du terrorisme sont considérés comme un obstacle à une détection et une poursuite efficaces.
16. La Slovénie a créé un Groupe de coordination pour la mise en œuvre des sanctions financières ciblées. Le Groupe comprend toutes les parties prenantes concernées et fournit une plateforme appropriée pour l'échange d'informations et la coopération entre les autorités, même s'il souffre de ne disposer que de ressources limitées. Les conseils prodigués aux entités soumises à l'obligation de déclaration sont limités. Les IF rencontrées sur place n'ont

démontré qu'un niveau de connaissance élémentaire de la mise en œuvre des SFC et les EPNFD ignoraient généralement leur existence. Les autorités n'ont pas apporté la preuve d'une supervision adéquate de la mise en œuvre des SFC.

17. La Slovénie s'appuie sur les modalités de mise en œuvre de la RCSNU 1267 et des résolutions subséquentes, ainsi que des mesures de mise en œuvre de la RSCNU 1373 adoptées par l'UE et assorties de quelques mesures nationales complémentaires (principalement des amendes au titre des violations des obligations inhérentes aux sanctions). Cette dépendance entraîne des retards dans la mise en œuvre de la Résolution 1267 du Conseil de sécurité des Nations Unies. Bien que la législation nationale lui confère le pouvoir d'adopter des réglementations nationales transposant les désignations de l'ONU en attendant la mise en œuvre au niveau de l'UE, le Gouvernement slovène ne fait pas usage de cette faculté dans la pratique. Aucune motion n'a été présentée en vue de la désignation de personnes sur les listes de l'ONU ou de l'UE, et aucune désignation au niveau national n'a été prise en considération. Il n'y a jamais eu de gel de fonds ou d'autres actifs. Le manque de sensibilisation des IF et des EPNFD et les retards dans la mise en œuvre des sanctions sont préoccupants, compte tenu des risques de FT à l'échelle mondiale et dans la région.
18. Les autorités n'ont pas ménagé leurs efforts pour accroître la transparence dans le secteur des OBNL et un cadre solide a été mis en place pour obtenir des informations sur leurs structures et renforcer la surveillance de leurs sources de financement. Les OBNL rencontrés sur place étaient, en général, conscients de leurs obligations et du risque d'utilisation abusive de leurs structures à des fins illicites grâce à des règles internes adéquates. Les autorités répressives et les services de renseignement sont suffisamment vigilants à l'égard des risques posés par les OBNL et prennent des mesures coordonnées visant à les réduire. D'autre part, il n'y a pas eu d'évaluation approfondie des risques d'utilisation abusive de ce secteur à des fins de FT et aucune approche fondée sur les risques pour la surveillance des OBNL n'a été mise en place.

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

19. Les banques ont apporté la preuve qu'elles évaluent de manière volontariste les principaux risques de blanchiment de capitaux propres à leur secteur, alors que la situation est extrêmement variable parmi les IF non bancaires. Les EPNFD comprennent beaucoup moins ces risques que le secteur financier. Bien que la connaissance des risques liés à la facilitation des échanges soit généralement faible dans tous les secteurs, les grandes banques ont fait preuve d'une compréhension relativement plus grande, mais n'ont pas reçu de consignes des autorités pour appliquer suffisamment de mesures d'atténuation des risques.
20. Toutes les IF appliquent une approche élémentaire fondée sur le risque et mettent en œuvre certaines mesures de vigilance renforcée en ce qui concerne les clients classés comme présentant un risque plus élevé. Cependant, les contrôles effectués par les banques sont plus étendus et plus élaborés. Bien que chaque entité tenue à l'obligation de déclaration soit censée analyser les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme dans le cadre de ses activités et d'agir en conséquence, les EPNFD appliquent rarement l'approche fondée sur le risque aux relations d'affaires. Certaines d'entre elles rencontrées sur place ont souligné qu'elles comptent généralement sur les banques pour réduire les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.
21. D'aucuns nourrissent des craintes quant à l'absence de minutie et de cohérence de la vérification par les IF (et plus particulièrement par les institutions financières non bancaires)

des bénéficiaires effectifs de leurs clients. Jusqu'à une période très récente, les exigences énoncées dans la LPBCFT étaient uniquement appliquées aux PPE qui sont traitées comme des clients à haut risque par l'ensemble des IF. Si la majorité des banques rencontrées sur place ont apporté la preuve de l'existence en leur sein de systèmes appropriés de gestion des risques associés aux PPE, seule l'une d'entre elles a signalé identifier également les personnes particulièrement exposées au niveau national. Parmi les EPNFD, seuls les casinos ont montré un certain degré de sensibilisation aux exigences liées aux PPE. Les IF ont démontré un niveau de connaissance élémentaire des SFC pour FT, mais la mise en œuvre de ces sanctions est entravée par des retards dans la transposition des listes de la RCSNU dans la législation de l'UE. Les EPNFD interrogées n'étaient généralement pas au courant de l'existence des SFC. Les IF ont une bonne connaissance des exigences visant les correspondants bancaires et de la liste des juridictions à haut risque établie par le GAFI (dont la plupart des EPNFD rencontrées sur place ignoraient jusqu'à l'existence).

22. Le nombre de DOS a régulièrement augmenté avec les années, même si la grande majorité des déclarations sont soumises par les banques. Le BPBC s'est déclaré satisfait par la qualité de la plupart d'entre elles. Le niveau inadéquat de déclaration parmi les EPNFD semble résulter de la sensibilisation insuffisante de ces entreprises à leurs obligations. Les IF connaissent bien leurs obligations en matière de tenue de livres et veillent à la mise à jour des données d'identification des clients, à la conservation des dossiers relatifs aux comptes et à l'archivage de la correspondance commerciale. Les autorités de surveillance n'ont pas identifié de graves lacunes dans ce domaine. Aucun problème n'a été soulevé concernant l'interdiction de l'avertissement illicite des clients.
23. Les banques disposent de contrôles internes solides en matière de LAB/CFT. Si certaines IF non bancaires ont démontré l'existence de fonctions de conformité assez bien organisées et professionnelles, l'application des contrôles internes dans les secteurs des EPNFD semble très limitée.

Surveillance (chapitre 6 - RI. 3 ; R.26 à 28, R.34 et 35)

24. Les mesures prises par les autorités de surveillance sont efficaces pour empêcher les criminels reconnus coupables de devenir administrateurs ou propriétaires véritables d'IF. Elles ne se sont guère avérées efficaces toutefois pour détecter les personnes ayant des antécédents criminels et leurs associés et les empêcher d'obtenir la propriété ou la gestion d'une institution financière. En même temps, chaque banque est tenue d'appliquer ses propres critères d'aptitude et d'honorabilité aux membres du conseil d'administration et aux employés occupant une fonction clé. Les procédures des banques à cet égard sont soumises à la surveillance de la BdS. Il n'existe pas de mécanisme permanent permettant de vérifier la conformité des personnes déjà autorisées aux critères dans le secteur des EPNFD ou des IF non bancaires, les établissements de paiement et de monnaie électronique, les compagnies d'assurance et les agences de courtiers en valeurs mobilières.
25. La BdS est responsable de la surveillance du secteur bancaire et témoigne d'une compréhension satisfaisante des risques de blanchiment de capitaux dans l'exercice de son rôle, ainsi que des typologies pertinentes prévalant dans le contexte national et des principales méthodes utilisées. Cependant, l'absence d'un partage régulier et systématique de l'information avec le BPBC et les autres autorités de surveillance entrave la génération du savoir collectif indispensable à l'identification efficace des risques de BC/FT. Les autres autorités de surveillance du secteur financier, si elles témoignent d'une connaissance générale

du niveau de risque dans leur domaine de responsabilité, comprennent insuffisamment celui associé aux différents types de produits et de clients. L'ensemble des autorités de surveillance et des organismes professionnels s'accorde à dire qu'il reste beaucoup à faire pour améliorer leur connaissance des risques de FT dans ce domaine.

26. Seule la BdS a adopté une approche fondée sur le risque pour la supervision de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, ce qui n'est pas le cas des autres autorités de surveillance lesquelles sont dépourvues d'une telle approche et ne comptent pas en adopter une dans l'immédiat. Bien que la BdS consulte le BPBC avant chaque inspection spécifique, l'efficacité de son analyse des risques pesant sur le secteur bancaire pourrait être améliorée si elle recevait régulièrement des informations de celui-ci concernant la qualité des DOS et des DTN émanant des différentes banques.
27. La BdS a apporté la preuve d'une amélioration sensible du niveau de conformité LAB/CFT des banques placées sous sa surveillance. Bien qu'elle dispose d'un arsenal de sanctions, son refus de recourir à des sanctions pécuniaires risque d'entraver ses efforts visant à inciter les banques à encore mieux honorer leurs engagements.

Transparence des personnes morales et des constructions juridiques (chapitre 7 - RI. 5 ; R.24 et 25)

28. Bien que la Slovénie n'ait jamais procédé à une analyse méticuleuse des vulnérabilités sous l'angle du BC/FT de tous les types de personnes morales pouvant être établies sur son territoire, les autorités ont témoigné d'une bonne compréhension générale des menaces pertinentes.
29. La disponibilité d'informations de base sur les entités juridiques établies en Slovénie par l'intermédiaire du Registre des entreprises se situe à un niveau élevé, bien que l'efficacité des mécanismes mis en place pour garantir l'exactitude et l'actualité des informations puisse être mise en doute. Actuellement, les autorités compétentes comptent sur les entités tenues à l'obligation de déclaration pour obtenir les informations nécessaires sur les bénéficiaires effectifs. Bien que les personnes morales ne soient pas obligées d'entretenir des relations d'affaires avec une entité nationale tenue à l'obligation de déclaration, la grande majorité des entreprises possède un compte bancaire en Slovénie. Les banques ont largement démontré leur conformité aux exigences en matière d'identification du bénéficiaire effectif, mais ne comprennent pas toujours bien les mécanismes de contrôle indirect. La LPBCFT adoptée récemment impose une nouvelle obligation aux personnes morales qui doivent désormais identifier régulièrement leurs bénéficiaires effectifs et les ayants droit économiques d'iceux et communiquer cette information au Registre de la propriété effective censé devenir opérationnel en 2018.
30. La Slovénie a mis en place des mécanismes visant à prévenir l'utilisation abusive des personnes morales. Les futurs fondateurs, actionnaires et dirigeants d'entreprise sont soumis à une vérification des antécédents criminels, et le nombre de sociétés pouvant être créées par une seule personne a récemment fait l'objet de restrictions. Toutefois, ces mesures ne se sont pas révélées suffisantes pour empêcher efficacement les criminels de créer des sociétés à des fins illicites en utilisant des « hommes de paille » comme fondateurs ou directeurs.

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

31. La Slovénie a mis en place un cadre juridique satisfaisant pour répondre aux demandes entrantes d'entraide judiciaire ou d'extradition. Bien que les insuffisances de l'incrimination de l'infraction de financement du terrorisme limitent parfois la capacité des autorités nationales à répondre aux demandes d'entraide ou à extraditer dans les affaires de financement du terrorisme dans la pratique, l'incrimination incomplète du FT ne constitue pas réellement un problème. Il n'a pas été possible d'obtenir des statistiques fiables sur l'entraide judiciaire et les extraditions portant sur la période examinée. Néanmoins, plusieurs bons exemples de coopération internationale ont été produits et démontrent que la Slovénie cherche activement à obtenir l'assistance d'autres États dans plusieurs domaines caractérisés par un risque accru, y compris le trafic de stupéfiants et la criminalité organisée et que, en conséquence, elle a condamné des accusés et/ou saisi et confisqué des produits. En ce qui concerne les demandes entrantes, les autorités slovènes ont également fait état de quelques cas de coopération internationale ayant abouti à des condamnations et à la confiscation de biens.
32. Le BPBC et les autorités répressives échangent beaucoup d'informations avec leurs homologues étrangers. Les difficultés rencontrées par le même BPBC pour obtenir des informations d'une CRF ou d'une autorité répressive dans un pays voisin ont entravé la production/utilisation de renseignements et l'ouverture d'enquêtes pour des actes de blanchiment de capitaux relevant d'une typologie. Toutefois, le BPBC s'efforce activement de résoudre ce problème. En ce qui concerne les autorités de surveillance, alors que la BdS ne ménage pas ses efforts pour fournir et obtenir une coopération internationale avec ses homologues en matière de LAB/CFT, l'Autorité des marchés financiers et le ministère de l'Intérieur ne sont pas actifs dans ce domaine. Les faiblesses identifiées dans l'analyse du RI.5 pourraient affecter la capacité des autorités à échanger des informations sur la propriété effective des personnes morales établies en Slovénie par des entités juridiques étrangères.

Actions prioritaires

Sur la base de ces conclusions, les mesures recommandées à la Slovénie par ordre de priorité sont les suivantes :

- Les autorités devraient assurer une évaluation plus complète et plus fiable des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme dans le pays en élargissant l'éventail des types d'informations utilisés dans les ENR, en assurant la participation de toutes les parties prenantes concernées et en couvrant des domaines négligés dans la première ENR et dans sa version actualisée. Il conviendrait de veiller tout particulièrement à parvenir à une compréhension commune des risques et des vulnérabilités en matière de BC/FT entre les autorités compétentes, lesquelles devraient également communiquer de manière proactive des informations sur les risques au secteur privé.
- Le programme d'action LAB/CFT devrait assigner aux autorités compétentes des objectifs et des activités clairs compatibles avec les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme identifiés, et permettre une allocation des ressources en fonction des risques. Les résultats escomptés des activités devraient être précisés afin de permettre un suivi approprié de leur efficacité. Les plates-formes nationales de coordination et de coopération existantes devraient être utilisées plus efficacement, afin d'assurer et de suivre la mise en

œuvre des politiques et activités de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et le financement de la prolifération et de proposer les améliorations nécessaires.

- La Slovénie devrait encourager ses autorités répressives à utiliser les renseignements financiers de manière plus volontariste en présence d'affaires dans lesquelles il manque des indices clairs de la commission d'une infraction sous-jacente spécifique. À cet égard, des orientations et une formation supplémentaire devraient être proposées aux procureurs et aux autorités répressives pour leur permettre d'améliorer leur exploitation de renseignements financiers à des fins de poursuite des infractions de blanchiment en l'absence d'informations sur l'infraction principale en cause.
- La Slovénie devrait simplifier les modalités de coopération entre les autorités répressives, le BPBC et l'Administration financière de la République de Slovénie en matière de collecte de preuves d'actes de blanchiment et de dépistage d'avoirs provenant d'infractions pénales liées à la fiscalité en tant qu'infractions principales.
- Le nombre de spécialistes de l'analyse de renseignements financiers BC/FT au sein du BPBC et de la direction de la police criminelle devrait être augmenté et une méthodologie élaborée en interne pour traiter et analyser les DOS.
- Des enquêtes financières parallèles, menées en plus ou dans le cadre des enquêtes pénales, devraient être systématiquement ouvertes notamment dans les affaires graves et complexes d'infractions générant des produits.
- Les autorités devraient adopter une approche plus volontariste en matière d'enquêtes et de poursuites visant les actes de blanchiment liés à de graves infractions pénales, conformément au profil de risque de la Slovénie.
- Il conviendrait d'obtenir des éclaircissements sur les arrêts rendus en 2014 et 2015 par la Cour suprême sur l'interprétation du niveau de preuve requis pour établir le caractère pénal de l'infraction principale. Les procureurs et les juges devraient bénéficier d'une formation sur ce point et les procureurs déférer plus d'affaires dans lesquelles la ou les infractions sous-jacentes n'ont pas pu être catégoriquement établies.
- La Slovénie devrait se doter d'un cadre législatif et institutionnel permettant de gérer efficacement et systématiquement les avoirs confisqués.
- La Slovénie devrait améliorer son système de statistiques de manière à disposer d'informations fiables et détaillées sur les confiscations, afin de pouvoir évaluer l'efficacité de ses efforts de récupération d'avoirs et leur adéquation au profil de risque du pays.
- La définition de l'infraction de FT devrait être modifiée pour remédier aux lacunes identifiées dans l'analyse de la mise en œuvre de la R.5 afin de criminaliser pleinement le financement du terrorisme comme l'exige la norme et de nuire à l'efficacité du régime de lutte contre ce fléau. Il faudrait élaborer une stratégie nationale de lutte contre le FT qui décrive clairement les actions prioritaires et qui officialise la pratique consistant à mener des enquêtes financières parallèles proactives dans les affaires de FT.

- Le secteur des OBNL devrait être évalué de manière à identifier les organismes les plus vulnérables à une utilisation abusive à des fins de FT et à permettre l'adoption d'une approche basée sur le risque en matière de surveillance.
- Des mesures devraient être prises pour garantir la mise en œuvre rapide d'un régime de sanctions financières ciblées et la sensibilisation accrue des IF et des EPFND au dit régime.
- La Slovénie devrait améliorer son évaluation des vulnérabilités et des possibilités d'utilisation abusive à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme de tous les types de personnes morales pouvant être établies dans le pays et veiller à ce que des mesures coordonnées soient prises pour atténuer ces risques.
- La Slovénie devrait veiller à ce que le mécanisme mis en place pour obtenir des informations sur les bénéficiaires effectifs prévoie l'attribution de pouvoirs et de ressources suffisants au BPBC, de manière à permettre à cet organisme d'appliquer des mesures de vérification et de veiller à ce que les informations produites soient précises et à jour et communiquées rapidement aux autorités compétentes.
- Des statistiques sur l'entraide judiciaire et l'extradition, y compris celles obtenues dans le cadre de contacts directs, devraient être recueillies et indiquer les types d'infractions associés, ainsi que l'issue et le résultat de la coopération internationale. La Slovénie devrait poursuivre et accroître ses efforts en vue de résoudre les problèmes de communication avec la CRF et les autorités répressives d'une juridiction voisine, lesquels gênent considérablement les enquêtes et les poursuites pour actes de blanchiment de capitaux associés à des infractions sous-jacentes commises à l'étranger.
- Il faudrait mettre efficacement en œuvre la LPBCFT nouvellement adoptée en donnant des orientations et en appliquant des mesures de surveillance garantissant le respect de leurs engagements en matière d'identification des bénéficiaires effectifs et des PPE par les entités tenues à l'obligation de déclaration.
- La Slovénie devrait continuer à mettre en œuvre son approche fondée sur le risque pour la surveillance du secteur bancaire et améliorer l'efficacité des inspections dans tous les autres secteurs en appliquant une approche fondée sur le risque et en procédant à des inspections ciblées ou thématiques, le cas échéant. À cet égard, le BPBC devrait utiliser d'urgence ses pouvoirs de surveillance et s'assurer qu'il dispose des ressources nécessaires.
- La Slovénie devrait prendre des mesures pour améliorer la connaissance par le personnel de chaque autorité de surveillance des risques de BC/FT en mettant particulièrement l'accent sur le risque de financement du terrorisme et en partageant les renseignements avec les autres autorités de surveillance et le BPBC.
- La Slovénie devrait mettre en œuvre des mesures supplémentaires pour permettre aux autorités de surveillance de vérifier les antécédents criminels et les liens des personnes exerçant un contrôle ou la gestion d'une entité tenue à l'obligation de déclaration, notamment en obtenant des informations auprès d'autres autorités répressives et des autorités fiscales.

*Notations concernant l'efficacité & la conformité technique**Notations concernant l'efficacité*

IO.1	IO.2	IO.3	IO.4	IO.5	IO.6	IO.7	IO.8	IO.9	IO.10	IO.11
Moyenne	Médiocre	Moyenne	Moyenne							

Notations concernant la conformité technique

R.1	R.2	R.3	R.4	R.5	R.6	R.7	R.8	R.9	R.10
PC	GPC	GPC	GPC	PC	PC	PC	PC	GPC	GPC
R.11	R.12	R.13	R.14	R.15	R.16	R.17	R.18	R.19	R.20
C	PC	PC	C	C	PC	GPC	GPC	GPC	C
R.21	R.22	R.23	R.24	R.25	R.26	R.27	R.28	R.29	R.30
C	GPC	GPC	GPC	GPC	PC	C	PC	C	C
R.31	R.32	R.33	R.34	R.35	R.36	R.37	R.38	R.39	R.40
GPC	PC	GPC	C	C	GPC	GPC	GPC	GPC	GPC

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

© MONEYVAL

www.coe.int/MONEYVAL