



Strasbourg, 11 décembre 1998

PC-R-EV (98) 20 Rés.

COMITE EUROPEEN POUR LES PROBLEMES CRIMINELS
(CDPC)

Comité restreint d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le
blanchiment de capitaux
(PC-R-EV)

PREMIER RAPPORT D'EVALUATION SUR LE
SLOVAQUIE

RÉSUMÉ

1. Une équipe d'évaluation du PC-R-EV, accompagnée de collègues du Groupe d'action financière (GAFI), s'est rendue du 16 au 19 juin 1998 en République slovaque.
2. La criminalité est, en République slovaque, du même ordre que dans d'autres pays. Celle des affaires soulève le problème le plus grave. Les infractions principales les plus courantes – par exemple le commerce illicite, la fraude fiscale, le vol, l'abus de confiance et l'escroquerie – sont liées au processus de privatisation. La Slovaquie étant un pays de transit, le problème du trafic des stupéfiants se pose en permanence. Le fait que les paiements se font encore pour une bonne part en espèces, ainsi que l'existence d'établissements bancaires ou financiers (de casinos et de maisons de jeux, aussi), rendent la République slovaque vulnérable au stade du placement des capitaux à blanchir. Des possibilités se présentent également aux stades de l'empilage et de l'intégration grâce à l'achat de biens immobiliers et par le biais de compagnies d'assurance. Les résidents ou non-résidents peuvent détenir des livrets d'épargne anonymes en couronnes slovaques (SKK), épargne dont le volume a cependant chuté de 57 % en août 1997 à 30 % en août 1998.
3. La République slovaque a été l'un des premiers pays d'Europe centrale et orientale à légiférer en 1994 en la matière. Après l'avoir expérimentée pendant quatre ans, les autorités slovaques sont conscientes de la nécessité de modifier cette loi, tâche dont se charge une commission présidée par le ministère de l'Intérieur. La loi n° 249/94 instaure dans le domaine de la lutte contre le blanchiment des capitaux des devoirs et des obligations incombant pour l'essentiel, à l'heure actuelle, aux banques. Aux termes de son article 5, toutes les personnes physiques et morales sont tenues de contribuer à la prévention du blanchiment des produits du crime en prêtant leur assistance aux forces de l'ordre, les banques ayant plus spécialement pour obligations d'établir, de tenir et d'actualiser des dossiers concernant les différentes modalités et méthodes utilisées pour blanchir ces produits, et d'élaborer, de mettre en œuvre et à jour des programmes conçus en vue de cette même prévention, en particulier dans le domaine de la formation en cours d'emploi. La loi n° 249/94 fait ensuite une distinction entre le devoir général d'informer prévu à l'article 6 et le devoir de déclarer. L'article 6 impose à toutes sortes de personnes engagées dans les affaires l'obligation d'informer le ministère public ou la police de tout soupçon de blanchiment des produits du crime ; toutefois, en l'absence de précisions de bonne source sur la signification du terme, la plupart des personnes interprètent le mot soupçon comme signifiant que cette obligation ne s'impose qu'une fois que des éléments de preuve sont disponibles. Les statistiques figurant dans les rapports rédigés au titre de cet article ne sont pas rassemblées et analysées. L'article 7 fait obligation aux banques de dénoncer à la police toutes les opérations bancaires suspectes, lesquelles sont énumérées dans le décret n° 181/97 (entré en vigueur le 1^{er} juillet 1997). La plupart des autorités slovaques considèrent que cette liste est plus indicative qu'exhaustive, encore faudrait-il lever tout doute à ce sujet. Les autorités slovaques projettent, initiative dont il faut se réjouir, de compléter l'article 7 afin d'y englober les établissements financiers non bancaires. Le secteur non bancaire doit être obligé de faire part de ses soupçons. Il s'agit de faire entrer d'urgence dans le champ d'application de l'article 7, en particulier, les casinos, transporteurs de fonds, bureaux de change, compagnies d'assurance, négociants en titres et agences immobilières. Il conviendrait d'envisager d'élargir la portée de l'obligation inscrite dans l'article 7 afin d'y englober toutes les institutions financières non bancaires et autres personnes physiques ou morales exerçant des activités quasi financières. Les autorités slovaques voudront sans doute, au cours de leur étude, déterminer si l'article 6 n'a pas perdu de son utilité et si son objet ne pourrait être intégré dans une obligation plus vaste de déclaration fondée sur la suspicion. Si l'article 6 devait être conservé, il faudrait préciser sa rédaction. La loi n° 249/94 institue aussi des obligations non assorties de sanctions administratives (dans le cas des banques qui s'abstiennent de déclarer ou d'autres personnes qui ne s'acquittent pas de leurs obligations).

Un système de sanctions administratives servant d'assises aux obligations juridiques serait nécessaire.

4. La République slovaque a signé et a ratifié en 1993 la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, de 1988 (Convention de Vienne). Elle est également partie à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale. Elle n'a pas encore adhéré, mais elle compte le faire sous peu, à la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, de 1990 (Convention de Strasbourg).
5. La loi n° 249/94 n'institue pas d'infractions pénales. Le Code pénal a toutefois été modifié et complété d'un nouvel article 252 mentionnant clairement que le blanchiment des produits du crime constitue une infraction. Il n'existe pas de liste d'infractions principales. Toute activité criminelle, au sens large, y compris éventuellement la fraude fiscale peut constituer une infraction principale pour le blanchiment. Les examinateurs ont appris que les juridictions slovaques peuvent poursuivre les auteurs d'une telle infraction même quand elle a été commise à l'étranger. Elle peut aussi avoir été perpétrée par l'auteur de l'infraction principale. L'article 252 s'applique également à ceux qui s'associent pour commettre l'infraction ou qui sont impliqués dans des délits non réalisés. Les examinateurs ont été informés du fait que l'infraction créée par l'article 252 doit être imputable à un acte délibéré et que l'intention délictueuse peut se déduire des circonstances de l'affaire, encore qu'ils doivent aussi s'occuper du facteur mental avant de se convaincre que des poursuites peuvent être engagées contre un prévenu ayant délibérément fermé les yeux sur l'origine des produits du crime. L'infraction ne peut être commise par négligence, aussi conviendrait-il d'envisager de légiférer sur le blanchiment de l'argent par négligence. La limite de SKK 300 000 est plutôt un obstacle. Peut-être n'est-elle pas à la mesure du « schtroumphage » et en général constitue une difficulté supplémentaire à l'action publique. Si elle était supprimée, il ne serait plus nécessaire de faire fond sur l'article 251, qui s'applique plutôt au recel des objets volés, et n'est peut-être pas bien indiqué, au demeurant, pour combattre le blanchiment de l'argent de la drogue. Une action pénale aurait été engagée, en vertu de l'article 252, contre 12 prévenus en 1997 et 10 en 1998 ; deux condamnations ont été prononcées.
6. Les dispositions légales concernant la confiscation et les mesures conservatoires ont leurs limites. En particulier, au lieu de considérer la perte de biens par confiscation comme une peine de substitution, ce qui semble être le cas, il faudrait en faire plus expressément une mesure venant en complément de la sanction principale et visant à confisquer les produits du crime. Une disposition plus précise concernant la confiscation de valeurs pourrait également figurer dans les amendements en préparation.
7. A l'heure actuelle, la République slovaque ne peut donner suite aux décisions d'Etats étrangers en matière de confiscation. De même, il est entendu qu'il n'est actuellement pas possible de répondre favorablement à des demandes internationales en vue de la prise de mesures conservatoires. La législation pertinente doit être modifiée et mise en accord avec les articles 11 à 17 de la Convention de Strasbourg. A ce jour, aucune demande internationale d'entraide judiciaire n'a été faite ou reçue.
8. Depuis que les banques sont obligées de rendre compte des opérations suspectes (à partir du 1^{er} juillet 1997), 197 cas ont été signalés. Le Service de renseignements financiers, chargé d'analyser les rapports, a facilement accès aux informations détenues par la police, ainsi qu'à d'autres registres et bases de données. Considérant qu'il s'agissait là d'un élément de son rôle de

formateur, il a demandé aux banques dans quelle mesure chacune d'entre elles se pliait à cette obligation. En général, les forces de l'ordre s'acquittent bien de leur mission dans les limites imposées par la législation en vigueur. Les méthodes sont en place, les enquêtes et le dépistage sont fermement assis. Il s'agit maintenant pour les autorités de police slovaques de collaborer efficacement avec le secteur financier pour obtenir des résultats à long terme. Fournir une information satisfaisante en retour aux banques revêt à cet égard une importance critique (pour les banques privées comme pour la Banque nationale).

9. La loi n° 249/94 n'exige pas des établissements bancaires et des institutions financières non bancaires, ni même de la Banque nationale de Slovaquie, qu'ils contrôlent l'identité de leurs clients. La loi sur les banques exige néanmoins que celles-ci appliquent des règles d'identification. La Banque nationale de Slovaquie s'attache de son plein gré à se conformer à l'obligation juridique de vérification de l'identité. Il faudra légiférer pour que les établissements bancaires et financiers non bancaires (et la Banque nationale) soient juridiquement obligés de vérifier l'identité de la ou des personnes au nom desquelles un compte est ouvert ou une opération est faite, y compris, dans le cas des entités juridiques, la vérification de l'identité aussi bien des propriétaires que des usufruitiers du compte d'une société. Des indications doivent être données sur la façon d'identifier les clients. La République slovaque devrait cesser de délivrer des livrets d'épargne au porteur et les transformer peu à peu en des comptes normaux afin de se conformer entièrement aux recommandations pertinentes du GAFI et à la directive de la Commission européenne. Il est nécessaire d'instituer (et d'étendre à toutes les institutions financières non bancaires) l'obligation de tenir des archives complètes (aussi bien des données sur le contrôle de l'identité que des relevés des transactions). Les banques ont nommé des responsables des déclarations aux autorités, mais ils n'assument pas tous les mêmes responsabilités. Leur rôle et leurs responsabilités devraient être précisés par une loi ou un décret calqué sur la recommandation pertinente du GAFI.
10. La Banque nationale de Slovaquie applique un système strict de contrôle et d'autorisation d'exercer, bien qu'elle ne procède pas sur place à des visites pour déterminer si les banques s'acquittent de leurs obligations, consacrées par la loi n° 249/94 et le décret n° 181/97, concernant le blanchiment des capitaux. C'est ce qui lui est recommandé. Il semble, bien que le ministère des Finances ait la même compétence, que le pouvoir de la Banque nationale de Slovaquie de surveiller les banques soit généralement reconnu. Que ce soit encore utile est contesté. C'est au ministère des Finances qu'il incombe de contrôler les compagnies d'assurance, le marché des capitaux et les institutions financières non bancaires, y compris les casinos. Les examinateurs ont constaté que ce ministère aborde sous un angle très restrictif le contrôle de ces entreprises et qu'il devrait être habilité autant que de besoin à s'assurer qu'elles se conforment aux obligations que leur impose la loi en matière de lutte contre le blanchiment.
11. Avant leur visite, les examinateurs s'étaient inquiétés de bruits propagés par les médias, selon lesquels les autorités slovaques auraient déclaré qu'aucune question au sujet de leur identité et de la provenance de leurs fonds ne serait posée à ceux qui investiraient dans les obligations d'Etat au porteur. Après s'être rendus sur place, les examinateurs ont appris des autorités que les banques émettrices vérifient l'identité des investisseurs. Bien que les examinateurs ne puissent confirmer ou démentir qu'une telle déclaration ait été faite, les articles parus dans la presse paraissent contredire ce que l'équipe d'évaluation pense que la Slovaquie essaie de réaliser pour combattre le blanchiment des capitaux.
12. Tous les participants ayant affaire aux problèmes antiblanchiment doivent concevoir dans une perspective plus large la menace du blanchiment. Pour éviter le cloisonnement des

responsabilités, les autorités slovaques voudront peut-être envisager de créer un organe de coordination rationnel dont les membres se réuniraient pour mettre en commun l'expérience acquise et rendre tous les secteurs attentifs à ce problème. Il se peut que le ministère de l'Intérieur soit le mieux placé pour diriger cet effort, aidé en cela par la bonne préparation du terrain effectuée par le SRF.

13. La République slovaque a réalisé des progrès notables dans l'élaboration de son système antiblanchiment. En élargissant l'application de la loi au-delà des banques et en remédiant aux lacunes de la loi, dont elle est très consciente, elle pourra améliorer ce système jusqu'au point où il satisfera entièrement aux normes internationales.

OoO