

Strasbourg, le 9 novembre 2005



MONEYVAL (05) 17 – I

**COMITE EUROPEEN POUR LES PROBLEMES CRIMINELS
(CDPC)**

**COMITÉ RESTREINT D'EXPERTS
SUR L'ÉVALUATION DES MESURES
DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX
(MONEYVAL)**

***RAPPORT DU TROISIEME CYCLE SUR LA
HONGRIE¹***

***LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX
ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME***

Mémoire
préparé par le FMI

¹ Adopté par le MONEYVAL à sa 17^e réunion plénière (30 mai – 3 juin 2005)

RESUME

I. Introduction

1. Le présent Rapport sur l'observation des normes et codes dérivés des *40 Recommandations 2003 pour la lutte contre le blanchiment des capitaux (LAB)* et des *9 Recommandations spéciales sur le financement du terrorisme (LFT)* a été préparé par une équipe composée d'agents du Fonds monétaire international et d'un expert, sous la supervision d'agents du Fonds,² à l'aide de la méthodologie d'évaluation de la LAB/FT 2004. Il fait la synthèse du degré de respect des 40+9 Recommandations du GAFI et énonce des recommandations en vue d'améliorer ce respect.

2. Au fil de l'élaboration de l'évaluation détaillée, l'équipe a analysé les cadres juridique, réglementaire et institutionnel et les systèmes LAB/FT dans les établissements financiers et dans les entreprises et professions non financières désignées, et a étudié la capacité, la mise en œuvre et l'efficacité de ces dispositifs. L'évaluation repose sur les informations fournies pendant la mission que l'équipe a effectuée sur place du 21 février au 4 mars 2005, et juste après.

II. Principales conclusions

3. Les autorités hongroises ont réalisé des progrès significatifs dans le renforcement de leur dispositif de LAB au cours des quatre années écoulées depuis la dernière évaluation. La principale mesure a été l'adoption de la loi LAB révisée de 2003, qui a remplacé la révision 2001 de la loi LAB initiale de 1994. Ainsi, le cadre juridique de la LAB est en place et a été élargi aux entreprises et professions non financières. La conformité des institutions financières aux exigences de la LAB fait l'objet d'une bonne supervision et les autorités sont bien conscientes de leurs obligations dérivées de la loi.

4. Malgré ces efforts considérables, quelques lacunes importantes subsistent dans la législation de LFT, et la mise en œuvre des mesures de LAB nécessite encore quelques améliorations. Les autorités ont indiqué leur intention de traiter ces questions dans le contexte de la mise en œuvre de la 3^e directive de l'Union européenne sur le blanchiment des capitaux (BC), dont l'élaboration est pratiquement terminée à Bruxelles³. Aucune de ces questions ne pourrait toutefois être traitée dans l'immédiat.

Généralités

Situation en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme

5. Les autorités hongroises n'ont signalé que sept cas de poursuites pour blanchiment de capitaux ces quatre dernières années, les principaux chefs d'accusation étant l'escroquerie, le détournement et les activités illicites des services financiers. Les statistiques de la criminalité en Hongrie et les rapports d'organisations internationales font état d'autres crimes lucratifs (ex: infractions liées aux stupéfiants) et attestent en outre la présence de familles de la criminalité

² L'équipe d'évaluation était composée de Kiyotaka Sasaki et de Paul Ashin (tous deux du MFD) de Giuseppe Lombardo (JUR) et de Dirk Merckx (Procureur de Belgique).

³ La troisième Directive a été approuvée par le Parlement de l'UE le 26 mai 2005.

organisée dans le pays.⁴ L'on pourrait raisonnablement s'attendre à un plus grand nombre de poursuites pour blanchiment d'argent sur la base de tels crimes lucratifs.

6. Peu d'affaires liées au terrorisme ont été signalées en Hongrie, et il s'agit non pas de terrorisme international au sens strict, mais plutôt de formes de terrorisme national au sens large, y compris la prise d'otages et d'autres infractions graves menaçant l'ordre public.

Vue d'ensemble du secteur financier et des entreprises et professions non financières désignées

7. En septembre 2004, le système financier hongrois comprenait 32 banques, 5 établissements de crédit spécialisés, 178 coopératives, 199 entreprises financières, 18 sociétés d'investissement, 24 fonds d'investissement, 65 compagnies d'assurances et 168 fonds de pension ou liés à la santé. Ils sont tous supervisés par l'Autorité hongroise de surveillance financière (AHSF). Les services de transfert d'argent et de change des devises font également l'objet de l'autorisation et de la supervision de l'AHSF.

8. Créée le 1^{er} avril 2000, l'AHSF est l'unique instance de surveillance du secteur financier. La législation hongroise ne confère pas à l'AHSF le pouvoir de définir des normes et des règlements juridiquement contraignants à l'intention du secteur financier. Elle l'autorise toutefois à formuler des lignes directrices, des recommandations et des règles types pour les institutions financières, et à les appuyer par son pouvoir de prendre des sanctions pour non conformité. L'AHSF joue également un rôle important, avec la Banque nationale de Hongrie (BNH), dans l'élaboration de décrets juridiquement contraignants promulgués par le ministère des Finances (Mdf).

9. Aux fins de la LAB/FT, les entreprises et professions non financières désignées de Hongrie peuvent être ventilées en trois catégories suivant leur type de surveillance. Les casinos relèvent directement du Conseil hongrois des jeux de hasard (CHJH); les avocats, les notaires et les commissaires aux comptes sont placés sous la supervision de leurs organisations ou chambres professionnelles respectives; et les autres entreprises et professions (comptables, agents immobiliers, marchands d'articles de grande valeur, etc.) sont directement surveillés par la Cellule de Renseignements Financiers (CRF). Ce dernier groupe, le plus nombreux, réunit environ 50 000 particuliers et entreprises. La taille des chambres professionnelles varie: celle des notaires compte 304 membres, mais celle des commissaires aux comptes 5 900 et celle des avocats 9 000. Les six casinos de Hongrie ont fait un bénéfice net sur les jeux (sommes pariées moins les gains) de 10,1 milliards HUF (50 millions USD).

10. Il y a 49 000 organismes à but non lucratif (ONL) en Hongrie, qui ont perçu un total de 731 milliards HUF (3,26 milliards USD) en 2003. Ce secteur se caractérise par un degré relativement élevé d'aides de l'Etat et par relativement peu de dons privés.

Système juridique et mesures institutionnelles connexes

11. La Hongrie s'est dotée d'un régime juridique et institutionnel considérable de LAB permettant de combattre le BC, y compris des mesures préventives pour un large éventail de prestataires de service (PS) et de dispositions pour faire appliquer la loi. Elles peuvent encore être consolidées dans

⁴ MONEYVAL, "Évaluation mutuelle/Questionnaire d'évaluation détaillée —Hongrie" (Budapest, 31 janvier 2005), Annexe 1; MONEYVAL, "Rapport d'évaluation du deuxième cycle sur la Hongrie," (Strasbourg, 13 décembre 2002), pp. 5–8; Département d'Etat des Etats-Unis, "International Narcotics Control Strategy Report (rapport sur la stratégie internationale de lutte contre les stupéfiants) - 2003 (mars 2004), les sections sur la Hongrie figurent dans les parties I et II.

certains domaines. La définition de la qualification en infraction pénale du BC devrait être élargie afin de rendre pleinement compte des exigences des conventions internationales. Il conviendrait de réviser les dispositions pénales relatives au financement du terrorisme (FT) afin qu'elles prennent en compte le financement de terroristes isolés. Le système de déclaration d'opérations suspectes (DOS), y compris les lignes directrices pour les entreprises et professions non financières désignées, devrait englober les transactions suspectées de servir au FT. Les mécanismes de gel des actifs devrait être renforcé, en particulier vis à vis du FT.

12. Si le délit de BC couvre également l'autoblanchiment, il ne concerne que l'utilisation de produits du crime dans l'activité commerciale du contrevenant, dans une banque ou dans une transaction financière. La définition de cette infraction devrait être élargie afin de couvrir toutes les circonstances énoncées par les Conventions de Vienne et de Palerme.

13. Les dispositions applicables au FT sont très complexes et s'inscrivent dans le cadre de la définition des actes terroristes. De plus, cette infraction est définie en relation avec le financement des activités de groupes terroristes, tandis que le financement de terroristes isolés n'est couvert que dans le cadre de délits accessoires. La disposition pénale devrait couvrir tout agissement assimilable au financement du terrorisme tel que le définit la Convention internationale des Nations Unies de 1999 pour la Répression du financement du terrorisme.

14. Le régime juridique hongrois ne prévoit aucune obligation légale de signaler une transaction au motif que l'on suspecte que les fonds concernés pourraient être liés au terrorisme⁵. Les PS — qui constituent normalement une précieuse source d'informations — ne participent donc pas directement à l'identification et à la détection des fonds liés au terrorisme, ce qui réduit les chances de déceler ces derniers et de les confisquer. Il manque aussi dans la loi LAB une disposition permettant de suspendre une transaction suspectée de FT (possible en cas de soupçons de BC), ce qui empêche aussi de recourir au gel des actifs si le cas se présente.

15. De même, et contrairement aux cas de BC et aux transactions pour des montants importants en général, la Garde hongroise des douanes et des finances (GHDF) n'est pas tenue de déclarer les mouvements transfrontaliers suspects d'actifs liés au FT, et n'a apparemment pas le droit de geler de tels actifs. Les Règlements 881/2002 et 2580/2001 CE s'appliquent certes automatiquement en Hongrie en sa qualité d'Etat membre de l'UE, mais aucune loi nationale n'assure la mise en oeuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies (RCSONU) 1267 et 1373, ce qui pose des problèmes particuliers sur le plan du gel des avoirs financiers/non bancaires.

16. Il est recommandé que la Hongrie se dote d'un fondement juridique clair pour l'obligation de signaler les transactions suspectes (TS) en rapport avec le FT et que les exigences correspondantes ainsi que la supervision par les autorités compétentes soient également obligatoires en cas de FT. Elle devrait prendre des mesures afin de permettre le gel immédiat des actifs liés au terrorisme. Elle devrait également renforcer les pouvoirs de la GHDF et les sanctions dont elle dispose.

17. Le système de DOS devrait être réformé. Il incite actuellement les institutions financières à produire un volume élevé de DOS de qualité relativement faible et un nombre négligeable de DOS concernant les entreprises et professions non financières désignées. Le nombre potentiellement excessif de déclarations des institutions financières peut s'expliquer par la responsabilité pénale prévue par le Code pénal hongrois (CPH) à la fois pour non déclaration volontaire et par négligence,

⁵ La Recommandation 1/2004 du Président de l'AHSF demande toutefois que les institutions financières accordent une attention accrue aux listes de terroristes et d'organisations terroristes et qu'elles fassent immédiatement rapport aux autorités d'enquête compétentes en cas de soupçons de FT.

ce qui est également préoccupant pour tous les PS. Il est recommandé que les sanctions pour non déclaration en droit pénal soient plus proportionnelles à la gravité de l'infraction, surtout en cas de négligence, en instaurant par exemple des amendes appropriées et en prenant des mesures susceptibles d'améliorer la qualité des DOS.

18. La CRF de la Direction générale de la police (ORKF) supporte le poids de ces déclarations excessives et risque de manquer de personnel pour assurer ses fonctions premières ainsi que le rôle de surveillance que lui confie la loi LAB sur les entreprises et professions non financières désignées contrôlées ni par l'Etat, ni par les chambres professionnelles. Ce mandat de supervision risque d'être difficile à concilier avec une CRF installée au sein de la police, étant donné le risque élevé de confusion des rôles de surveillance, d'enquête et de répression. Les autorités devraient envisager un autre cadre institutionnel pour superviser ces PS. D'autre part, la CRF devrait recevoir un mandat clair en matière de LFT, avec une fonction de collecte et d'analyse couvrant également les DOS liées au FT.

19. Les dispositions hongroises préalables aux enquêtes et en matière de procédure pénale constituent un ensemble moderne et cohérent de règles permettant aux autorités de mener des enquêtes pour blanchiment de capitaux et financement du terrorisme, comprenant toutes les techniques d'enquête ordinaires et spécifiques nécessaires. Pourtant, et malgré ce système prêt à l'emploi et la formation considérable dont ont bénéficié les services judiciaires et la police, il n'y a pratiquement pas eu de condamnations dans ces domaines. Sur le plan du FT, cela pourrait résulter de la réalité du terrain, l'évaluation réalisée par les autorités hongroises suggérant une très faible activité terroriste sur leur territoire. Par contre, en matière de BC, le manque de mise en oeuvre effective du système existant est une lacune importante que les autorités devront veiller à combler.

20. Les règles complexes d'incrimination du BC, la définition étroite d'une "transaction financière" et les règles particulièrement complexes applicables aux délits de FT sont autant de facteurs qui peuvent expliquer pourquoi il est difficile d'engager des poursuites au motif de ces infractions en Hongrie.

21. Il est encore plus probable que les autorités n'accordent pas assez d'attention au lien qui existe entre les infractions principales rémunératrices, relevant en particulier de la criminalité organisée, et le BC. Des instances spécialisées ont certes été créées pour réunir des informations sur la criminalité organisée, mais ces données ne semblent pas avoir été exploitées à grande échelle pour s'attaquer à ces produits du crime par des procès pour BC et par la saisie et la confiscation des actifs. Cependant, le nombre de procès pour ces infractions principales indique clairement un fort potentiel d'augmentation du nombre d'enquêtes pour BC.

Mesures préventives — institutions financières

22. La loi LAB instaure des mesures préventives exhaustives pour les institutions financières, y compris un devoir de vigilance relatif à la clientèle (CDD), de conservation des documents, de déclaration d'opérations suspectes et de contrôles internes pour la LAB. De plus, la recommandation n° 1/2004 du Président de l'AHSF énonce des exigences et des orientations plus détaillées pour la conformité à la LAB des institutions financières. L'AHSF révisé et met à jour cette recommandation afin de prendre en compte de nouvelles questions et exigences des normes internationales, y compris

les Recommandations révisées du GAFI et le document du Comité du Bâle sur le devoir de vigilance relatif à la clientèle.⁶

23. Dans le cadre de la loi LAB, l'AHSF a élaboré des modèles de règles pour aider les institutions de chaque secteur financier à élaborer des procédures ou règles internes de LAB, et a examiné et approuvé les procédures ou règles internes de LAB préparées par toutes les institutions financières. L'AHSF veille à la conformité en menant une surveillance à distance et des inspections sur site visant à contrôler l'efficacité des contrôles internes de LAB, y compris la mise en oeuvre de ces procédures ou règles internes, et en prenant les actions/sanctions administratives nécessaires pour faire corriger toute lacune constatée.

24. Parallèlement à la loi LAB, les textes applicables à chaque secteur financier (y compris la loi sur les établissements de crédit et les entreprises financières, la loi sur les compagnies d'assurances et le marché des assurances et la loi sur le marché des capitaux), énoncent des mesures visant à empêcher les criminels et leurs complices d'acheter et de contrôler des institutions financières. L'AHSF examine les qualifications et la probité des propriétaires, des actionnaires, d'autres parties intéressées et des cadres supérieurs pendant le processus d'octroi de licence et les contrôles périodiques ultérieurs.

25. Un des points faibles — à la fois pour les institutions financières et pour les entreprises et professions non financières désignées — d'un système de CDD et de conservation des documents qui s'avère par ailleurs solide, est le traitement des bénéficiaires effectifs. D'après la loi LAB et la plupart des règles modèles élaborées par les organes de tutelle, si un client déclare qu'il agit au nom d'un tiers qui est le véritable propriétaire des biens concernés, le PS ne doit collecter que des informations limitées à propos de ce bénéficiaire effectif. Une différence aussi forte entre les données collectées sur les clients sans intermédiaires et sur ceux qui s'adressent à un prestataire de services par le biais d'un tiers mériterait d'être mieux justifiée.

26. D'autre part (voir ci-dessus, au paragraphe 18), l'article 303/B du CPH est également appliqué au défaut de déclaration de TS par négligence. Ce régime semble avoir induit un grand nombre de "déclarations défensives," au lieu de stimuler les tentatives d'identifier les transactions réellement suspectes, car très peu de DOS ont donné lieu à des enquêtes et aucune n'a abouti à des poursuites. Sur les 14 120 DOS communiquées en 2004, à peine 20 affaires ont fait l'objet d'une enquête et aucune poursuite n'a jamais été engagée sur la base d'une enquête motivée par une DOS. Il est recommandé que le régime actuel, qui prévoit des peines d'emprisonnement pour défaut de déclaration, par négligence, de TS, soit réformé, et que des mesures soient prises afin d'améliorer la qualité des DOS.

Mesures préventives — Entreprises et professions non financières désignées

27. Les entreprises et professions non financières désignées sont, comme tout autre PS, soumises aux exigences de CDD, de conservation des documents et de DOS. Le problème de l'information au titre du CDD pour les bénéficiaires effectifs, évoqué au paragraphe 26, vaut également pour les entreprises et professions non financières désignées. De plus, les négociants d'articles de grande valeur sont tenus de consigner dans un registre toute transactions en numéraire de plus de 2 millions HUF (11 000 USD). Chaque entité doit préparer ses propres règles internes de LAB/FT, sur la base des modèles communiqués par son autorité de surveillance, et les entreprises de plus de 10 salariés doivent désigner un responsable du contrôle et organiser une formation sur la conduite à tenir. Les

⁶ L'AHSF a mis à jour la Recommandation sur le devoir de vigilance relatif à la clientèle pour la relation de correspondant bancaire en avril 2005, immédiatement après la visite sur place par l'équipe d'évaluation.

organes de tutelle sont tenus de contrôler sur place le respect de ces exigences. De plus, les entreprises et professions non financières désignées n'ont pas été systématiquement sensibilisées au renforcement des consignes de vigilance pour les personnes politiquement exposées (PPE) et les domaines de compétence sensibles.

28. Une faiblesse plus fonctionnelle du dispositif hongrois de LAB/FT vis à vis des DNFBP apparaît dans le fait qu'assez peu d'entre elles ont soumis une DOS. Cela peut s'expliquer par la nouveauté relative des questions de LAB/FT pour ces secteurs par rapport aux institutions financières. Une intégration complète de ces entreprises et professions au dispositif de LAB/FT exigera de la communication, de la formation et des initiatives de sensibilisation de la part des autorités, si possible en collaboration avec les organisations professionnelles et les organes de tutelle.

29. L'intensité du contrôle varie d'une entreprise ou profession à l'autre. Les casinos sont soumis à la surveillance la plus stricte et la plus soutenue. Les chambres professionnelles sont conscientes de leurs responsabilités, ont diffusé des documents auprès de leurs membres et affirment vérifier si ces derniers s'y conforment (même si cette supervision n'a abouti à aucune sanction).

Personnes morales, constructions juridiques et organismes à but non lucratif (ONL)

30. Les autorités hongroises n'ont pas encore entrepris de bilan des points faibles de leur secteur des ONL, mais il semblerait que le projet de deuxième Plan national d'action de la Task Force interministérielle contre le terrorisme prévoit une telle analyse. Tant que l'analyse n'est pas réalisée, la situation ne pourra être qualifiée de conforme à la SR VIII. Un des aspects de cette révision serait, conformément aux préoccupations du document de meilleures pratiques du GAFI sur "la collecte et la distribution de fonds" (paragraphe 3), de vérifier que la collecte de fonds auprès du public fasse l'objet d'une réglementation adéquate en droit hongrois. D'une manière plus générale, le régime de la surveillance des ONL repose majoritairement sur un ministère public antérieur à la création d'un secteur d'ONL en Hongrie et qui pourrait donc ne pas être adapté à la taille actuelle de ce secteur.

Coopération nationale et internationale

31. Le gouvernement hongrois a créé en 2001 un Comité interministériel pour la lutte contre le blanchiment des capitaux et un Groupe de travail interministériel contre le terrorisme sous la direction du ministre de l'Intérieur afin de mettre en oeuvre la politique communautaire de lutte contre le terrorisme et de se conformer aux autres obligations internationales correspondantes. Il a adopté un Plan d'action national contre le terrorisme dont les principaux buts, non encore atteints, sont entre autres la ratification de la Convention de Palerme, l'amélioration des échanges d'informations et de la coopération entre les polices internationales, l'adoption d'une législation interne autorisant le gel des actifs mobiliers, fonciers et corporels de terroristes présumés, et l'amendement de la disposition actuelle relative au gel des avoirs financiers.

32. La mise en oeuvre de la Convention de l'ONU sur le FT et des RCSONU 1267, 1269, 1333 et 1390 semble toutefois encore poser quelques problèmes. Même si la réglementation communautaire relative à la LFT est en principe directement applicable en Hongrie, qui est membre de l'UE, il faut des lois nationales pour instaurer des sanctions en cas de violation des obligations communautaires en matière de LFT. En outre, certains aspects du gel des biens immobiliers (liés à l'application pratique de l'obligation de gel énoncée dans la réglementation de l'UE) qui ne sont pas encore couverts par la législation nationale. De plus, hormis le Décret 306/2004 du gouvernement qui traite du dégel, aucune loi nationale n'assure la mise en oeuvre des RCSONU 1267 et 1373.

33. Les autorités ont reconnu ces problèmes dans le Plan d'action national contre le terrorisme. Il est recommandé que la Hongrie ratifie la Convention de Palerme et adopte des lois nationales assurant la mise en oeuvre des RCSONU 1267 et 1373.

III. Evaluation résumée de la conformité aux recommandations du GAFI

34. Dans l'ensemble, le dispositif hongrois actuel de prévention du BC est assez élaboré, et la Hongrie se conforme bien à la plupart des 40 Recommandations du GAFI, mais quelques lacunes importantes subsistent dans la législation de LFT et dans la mise en oeuvre de la LAB. Le tableau ci-dessous fait la synthèse des actions recommandées dans les domaines afférents aux 40+9 Recommandations du GAFI.