



Strasbourg, 4 juillet 2003

MONEYVAL (2003)9 Res

COMITE EUROPEEN POUR LES PROBLEMES CRIMINELS
(CDPC)

COMITE RESTREINT D'EXPERTS SUR L'EVALUATION DES MESURES DE LUTTE
CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX
(MONEYVAL)

DEUXIEME RAPPORT D'EVALUATION MUTUELLE SUR LA
ROUMANIE

RÉSUMÉ

1. La Roumanie a été le neuvième État membre du MONEYVAL dont la disposition de lutte contre le blanchiment de capitaux a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre du deuxième cycle d'évaluations mutuelles mené par le Comité. Une équipe d'évaluateurs du MONEYVAL, accompagnée d'un collègue d'un État membre du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI), s'est rendue en Roumanie du 15 au 18 avril 2002. Les objectifs de ce deuxième cycle d'évaluation étaient de faire le point sur l'évolution de la situation depuis le premier cycle d'évaluation (26-29 avril 1999), pour mesurer l'efficacité du dispositif anti-blanchiment en pratique et examiner la situation dans des domaines qui n'avaient pas été couverts lors du premier cycle d'évaluation.

2. L'éventail de crimes dont découlent des produits illicites n'a pas changé de manière significative en Roumanie depuis le premier cycle d'évaluation : contrebande, fraude bancaire/financière, vol de véhicules, trafic de stupéfiants, faux-monnayage, traite d'êtres humains. Le nombre de détournement de biens a diminué pour ne plus représenter qu'un chiffre insignifiant, tandis que les fraudes fiscales commises par des groupes organisés principalement au détriment des finances publiques ont augmenté. Ces fraudes sont surtout commises en lien avec la fabrication illicite et la contrebande d'alcool, ou le commerce illégal de produits pétroliers et de ferraille. L'escroquerie à l'investissement et les cas de corruption au détriment des secteurs privé et public sont devenus courants. Les infractions commises par la criminalité organisée portent notamment sur le trafic de stupéfiants, le proxénétisme, le vol et le trafic de voitures de luxe, les fraudes douanières/aux opérations de change, la fraude fiscale et la cyber-criminalité comme le commerce électronique avec des cartes de paiement volées.¹

3. Les principaux secteurs économiques concernés par le blanchiment de capitaux sont les suivants : commerce intérieur/extérieur, secteur bancaire-financier, marchés financiers. Un problème particulier semble exister dans le secteur du change, où des ressortissants roumains effectuent d'importantes et fréquentes opérations de change. Les fonds illicites à blanchir transitent généralement par des banques roumaines et étrangères et d'autres institutions financières. Parfois, des paradis extraterritoriaux sont utilisés pour procéder au fractionnement (et les fonds peuvent être renvoyés en Roumanie pour la phase d'intégration)². Il importe de souligner que l'utilisation générale des espèces et le phénomène de transactions fractionnées (*smurfing*) facilite les opérations de blanchiment de capitaux.

4. Les méthodes de blanchiment de capitaux n'ont pas fondamentalement changé depuis la première évaluation : elles font généralement intervenir des banques nationales et étrangères, sachant que, comme on l'a vu plus haut, les centres extraterritoriaux participent parfois au processus. Le blanchiment de capitaux continue de concerner de nombreux ressortissants roumains et étrangers, ainsi que des sociétés commerciales (en particulier sous la forme de placements dans ces entreprises ou des sociétés fictives de fonds issus de fraudes fiscales, de fraude à la TVA, de la contrebande et de la corruption.). Des affaires complexes peuvent porter sur plusieurs juridictions, y compris des centres extraterritoriaux, ce qui rend assez difficile la collecte d'informations ou de renseignements. D'après les autorités roumaines, les techniques spéciales de blanchiment de capitaux comprennent la constitution de sociétés fictives, le recours à la faillite frauduleuse et l'escroquerie à l'exportation.

5. L'action et les objectifs des pouvoirs publics dans le domaine de la lutte anti-blanchiment se concentrent sur la mise en place de programmes et de projets nationaux en vue d'une réforme législative et institutionnelle (justice, finances, etc.). Un de ces programmes porte sur certaines

¹ La Loi n° 39/2003 sur la prévention et la lutte contre la criminalité organisée dresse une liste d'infractions commises par des associations relevant de la criminalité organisée qui répertorie toutes les infractions graves.

² ONPCBC, Rapport d'activité 2001.

infractions principales et a pour but de prévenir et de combattre la corruption, les infractions liées aux stupéfiants et la criminalité organisée, ainsi que le trafic d'êtres humains. Des programmes comportent également des missions de formation et de développement technique.

6. La principale réalisation depuis la première évaluation est l'activité opérationnelle efficace de l'Office national de la prévention et du contrôle du blanchiment des capitaux (ONPCBC). De la fin 1999, date à laquelle l'ONPCBC est devenu opérationnel, jusqu'à la fin 2000, 298 déclarations ont été soumises à l'Office du Procureur général, puis 276 affaires ont été transmises à la Police pour qu'elle procède à une enquête criminelle. Sur la base des déclarations, des enquêtes et de ses propres recherches, la Police a ouvert des enquêtes criminelles dans 42 cas : dans 21 de ces cas, les personnes accusées ont été condamnées pour blanchiment de capitaux. Les 218 autres affaires en étaient à différents stades d'enquête ou autres mesures procédurales au moment de la mission sur place. Une autre étape extrêmement importante a consisté à adopter, quelques jours avant la mission d'évaluation, une nouvelle version des Instructions relatives aux opérations suspectes qui désormais s'appliquent à toutes les entités déclarantes, également en dehors du secteur financier.

7. Plusieurs dispositions législatives ou autres mesures réglementaires ont également été prises qui ont un impact sur le dispositif juridique dans le domaine du blanchiment de capitaux, en rapport avec : le droit pénal et le code de procédure pénale ; le terrorisme ; la corruption ; le trafic de stupéfiants ; la coopération dans les affaires pénales ; le transfèrement à l'étranger de personnes condamnées ; l'extradition ; le trafic d'êtres humains ; les coopératives de crédit ; les normes de connaissance de la clientèle ; les documents nécessaires pour l'agrément d'opérations financières-bancaires ou pour la délivrance d'une autorisation d'exercice aux sociétés d'assurance ; les critères d'agrément des principaux actionnaires de l'assureur, des administrateurs et des dirigeants de ces sociétés, des courtiers en assurance, des sociétés de bourse, des sociétés d'investissement financier et des agents immobiliers.

8. Au moment de la mission sur place, les pouvoirs publics envisageaient de nouvelles initiatives législatives, dont, en priorité, la révision de la Loi n°21/1999 relative à la prévention et à la répression du blanchiment de capitaux. Un nouveau projet de loi a été approuvé par le gouvernement et soumis au parlement avant la mission d'évaluation¹. Des modifications ont aussi été annoncées quant aux dispositions de la Loi n°78/2000 sur la prévention, le dépistage et la répression d'actes de corruption², au Code pénal et au Code de procédure pénale, à la législation concernant la lutte contre la criminalité organisée³, à l'assistance aux témoins et leur protection⁴ et à la responsabilité pénale des personnes morales. Enfin, le gouvernement roumain a annoncé son intention de ratifier bientôt la Convention de Strasbourg relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime.⁵

¹ La nouvelle loi N°656/2002 à la prévention et à la répression du blanchiment de capitaux du 7 décembre 2002 a remplacé la loi N°21/1999

² La Loi n°161/2003 concernant certaines mesures pour assurer la transparence dans l'exercice des hautes fonctions publiques, des fonctions publiques et dans le milieu d'affaires, la prévention et la sanction de la corruption ; Ordonnance d'urgence du Gouvernement n°43 du 4 avril 2002 (instituant le Bureau national du Procureur anti-corruption), approuvée par la Loi n°503/2002.

³ Loi n° 39/2003 relative à la prévention et à la répression de la criminalité organisée.

⁴ Loi n° 682/2002 relative à la protection des témoins

⁵ La Roumanie a ratifié la Convention de Strasbourg [STE n°141] le 6 août 2002. Celle-ci est entrée en vigueur en Roumanie le 1^{er} décembre 2002. La Roumanie a aussi promulgué la Loi n°161/2003 concernant la transparence des fonctions publiques et la prévention et la répression de la corruption ; la Loi n°39/2003 sur la prévention et la lutte contre la criminalité organisée ; la Loi n°682/2002 relative à la protection des témoins.

9. La Roumanie a apporté d'importantes modifications sur les plans pénal et financier en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, après la mission d'évaluation, en adoptant la Loi n°656/2002, qui a remplacé la Loi n°21/1999, à savoir :

- la liste restrictive des infractions principales sur lesquelles se fonde l'infraction de blanchiment de capitaux a été supprimée et remplacée par une « approche englobant toutes les infractions » ;
- le domaine couvert par les entités déclarantes a été élargi, pour englober les marchands d'art, le personnel ayant des responsabilités dans le processus de privatisation, les bureaux de poste, les sociétés qui s'occupent du virement électronique rapide de fonds (services de remise de fonds), les agents immobiliers et le Trésor ;
- l'obligation d'identification s'appliquera à compter de la date où une relation commerciale est établie avec un client (art. 3 de la Directive 97/2001/CE et Recommandation 10 du GAFI) ;
- la période durant laquelle l'ONPCBC peut décider de la suspension d'une opération a été prolongée pour passer de 24 à 48 heures ;
- l'impossibilité d'opposer le secret professionnel ou bancaire à l'encontre de l'ONPCBC a été expressément mentionnée ;
- l'impossibilité d'opposer aux instances chargées des poursuites et aux tribunaux les dispositions de la loi sur le secret professionnel et bancaire dans le cas des infractions prévues aux articles 23 (blanchiment de capitaux) et 24 (alerte donnée aux clients), une fois que la procédure pénale a été engagée par le procureur ;
- la possibilité a été donnée à l'ONPCBC d'effectuer des vérifications et des contrôles conjoints avec les autorités de contrôle financier ou les instances de surveillance prudentielle citées dans l'article 8 ;
- l'ONPCBC n'est plus responsable des pertes financières encourues par des personnes physiques ou morales dont les opérations ont été suspendues ;
- l'attribution de la qualification pénale à des faits commis par les personnes visées à l'article 8 et leurs employés en cas de transmission d'informations relatives à des opérations de blanchiment de capitaux parallèlement aux cas prévus par la loi (alerte donnée aux clients) a été introduite ;
- l'obligation légale pour les entités déclarantes d'informer l'ONPCBC sur la base de « motifs bien fondés » a été supprimée ; de simples « soupçons » suffisent à présent ;
- l'obligation pour toutes les entités déclarantes de déclarer toute opération « externe » d'un montant supérieur à l'équivalent de 10 000 euros a été introduite ;
- le Parquet a désormais l'obligation de fournir des informations, à la demande de l'ONPCBC, sur son mode de traitement des notes d'informations envoyées par l'ONPCBC (remontée de l'information) ;
- l'obligation de vérification et de contrôle de la mise en œuvre des dispositions anti-blanchiment de capitaux été également établie pour les autorités de contrôle financier et de surveillance prudentielle en ce qui concerne les personnes mentionnées dans l'art. 8 ;
- si des motifs fondés existent pour suspecter une infraction de blanchiment de capitaux, le procureur peut autoriser, pour une période indéfinie, l'accès aux systèmes de télécommunication et informatiques et/ou la surveillance des comptes bancaires et comptes assimilés.

10. Le MONEYVAL reconnaît que des modifications importantes ont été apportées avec l'adoption de la Loi n°656/2002. Les autorités roumaines doivent désormais mettre en œuvre efficacement ces nouvelles obligations. Après les premières condamnations pour blanchiment de capitaux, l'expérience acquise devrait permettre au Parquet et aux tribunaux de lutter encore plus efficacement contre le blanchiment de capitaux à l'avenir dans le cadre du nouveau dispositif juridique. Nonobstant ces importantes améliorations, certaines recommandations du premier cycle d'évaluation restent d'actualité et le MONEYVAL en a ajouté de nouvelles.

11. Les autorités roumaines devraient revoir l'élément intentionnel de l'infraction (pour envisager d'adopter des normes moins strictes, comme la suspicion ou la suspicion raisonnable), réfléchir à une norme générale de négligence dans des circonstances particulières ou du moins prévoir explicitement que des éléments de l'infraction de blanchiment de capitaux peuvent être déduits de circonstances factuelles objectives.

12. Le régime de la confiscation et des mesures provisoires devrait être revu pour introduire une disposition explicite relative à la confiscation de biens ou en termes de valeur, ainsi que des dispositions provisoires comme prévu dans la Convention de Strasbourg, qui couvre à la fois les produits et les substituts directs et indirects, ainsi que les revenus découlant des produits du crime et qui ne peut être contrecarrée par un transfert à des tiers. Il faudrait envisager une confiscation obligatoire pour un éventail plus large d'infractions pénales lucratives. Des mesures provisoires devraient être prises régulièrement lorsque le danger existe que des actifs soient dispersés avant de pouvoir délivrer les ordonnances de confiscation.¹ Des statistiques significatives devraient être tenues pour montrer l'utilisation du système selon des catégories particulières d'infractions pénales. Des pratiques qui se sont révélées efficaces ailleurs doivent être envisagées, comme l'inversion de la charge de la preuve concernant l'origine licite des produits mis en cause. La confiscation civile peut être envisagée lorsque des poursuites pénales sont impossibles.

13. Toutes les demandes de renseignements de l'étranger formulées conformément à la loi doivent être acceptées et le secret bancaire doit être levé, même lorsque des poursuites pénales n'ont pas été engagées dans la juridiction ayant effectué la demande. La législation devrait renforcer la possibilité de partager des actifs avec des organismes homologues à l'étranger et préciser le processus qui pourrait permettre de le faire.

14. Des inspections régulières pour vérifier le respect des obligations devraient démarrer rapidement dans l'ensemble du secteur financier. Les bureaux de change et les systèmes de la Western Union sont les secteurs les plus vulnérables qui nécessitent des inspections fréquentes. Les autorités roumaines devraient renforcer la surveillance des services de virement de fonds de la Western Union en Roumanie pour s'assurer de leur conformité avec le devoir de vigilance et les obligations anti-blanchiment et, en particulier du fait que les messages envoyés par cet intermédiaire contiennent toutes les précisions sur le client donneur d'ordre et le client bénéficiaire. Cette surveillance devrait également bénéficier de la coopération à établir avec d'autres organismes comparables à l'étranger. Plus particulièrement, les instances de contrôle devraient être encouragées à divulguer spontanément des informations. Les autorités dotées de pouvoirs de contrôle financier devraient accroître leur surveillance anti-blanchiment des activités des casinos. Un dispositif de surveillance approprié, comprenant notamment, si nécessaire, des inspections sur place, devrait être envisagé pour le contrôle des autres professions ou institutions déclarantes, comme les agents immobiliers, les avocats, les comptables et les notaires.

15. La possibilité d'abaisser le seuil légal actuel de 10 000 € pour l'identification de clients effectuant ce type de transaction devrait être envisagée pour renforcer les mesures préventives. D'autres obligations d'identification détaillées doivent être introduites explicitement dans la législation concernant les activités de jeux et les autres professions couvertes ou non par la Loi n°21/1999 comme les avocats, les conseillers juridiques, les experts-comptables, les vérificateurs comptables, les agents immobiliers, les notaires publics, les négociants de biens de valeur, etc.²

¹ Toutefois, la nouvelle Loi n°656/2002 a introduit de nouvelles dispositions particulières dans ce domaine (article 25 alinéa 3 et article 27 alinéa 2).

² La nouvelle Loi n° 656/2002 couvre désormais toutes ces professions.

16. Le meilleur moyen de résoudre le problème soulevé par les comptes numérotés est de les supprimer ou d'éliminer la possibilité d'en ouvrir. La Roumanie devrait aussi mettre en place un contrôle renforcé de ces comptes, notamment des instructions sur l'identification d'opérations suspectes dans le cadre du fonctionnement de ces comptes.

17. Le seuil de 10 000 € pour les opérations en espèces devrait être abaissé. Des réglementations plus strictes devraient être introduites pour limiter l'utilisation d'espèces par les personnes morales et physiques. L'exploitation d'entreprises commerciales devrait être plus attentivement contrôlée.

18. Des actions de formation appropriées et spécifiques concernant les obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux et les opérations suspectes devraient se poursuivre pour les professions suivantes : avocats, notaires, agents immobiliers, comptables et experts-comptables, conseillers juridiques et fiscaux et négociants de biens de valeur qui travaillent en indépendants.

19. La priorité devrait être accordée au renforcement des moyens d'investigation des enquêteurs à un stade précoce lorsqu'ils mènent des enquêtes préliminaires. Les enquêteurs devraient être en mesure d'obtenir toutes les informations financières nécessaires auprès des institutions financières dans des affaires de blanchiment de capitaux, sans avoir à attendre que des poursuites pénales soient engagées. Ils devraient pouvoir utiliser toutes les techniques spéciales d'enquête disponibles, s'ils ne sont pas déjà autorisés à le faire, comme le recours à des agents infiltrés et les livraisons contrôlées. Les enquêteurs devraient pouvoir obtenir auprès des banques des preuves recevables par un tribunal à un stade précoce des enquêtes. L'administration des douanes devrait adopter une approche plus énergique de l'exécution de ses obligations.

OoO