



Strasbourg, 18 juin 1999

PC-R-EV (99) 8 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***  
***LA HONGRIE***

**RÉSUMÉ**

---

*Les vues exprimées ici ne sont pas nécessairement celles de la Commission des Communautés européennes.*

1. Une équipe d'examineurs du PC-R-EV, accompagnés de collègues du Groupe d'Action Financière (GAFI), s'est rendue en Hongrie du 12 au 16 octobre 1998.
2. La Hongrie, située au cœur du continent européen, occupe une position stratégique entre l'Est et l'Ouest. Ses moyens modernes de communications et de transports facilitent l'accès et le transit des réseaux traditionnels de contrebande, tels que celui de la « Route des Balkans ». Le taux de criminalité en Hongrie a considérablement progressé depuis la transition. Les groupes de criminalité organisée sont présents dans ce pays et deviennent de plus en plus puissants ; on pense qu'ils sont impliqués dans le blanchiment de capitaux. L'économie hongroise repose encore, dans une large mesure, sur des opérations au comptant, ainsi les voitures de luxe et l'immobilier que l'on achète souvent en espèces. La vulnérabilité de la Hongrie au blanchiment de capitaux se situe aux trois niveaux des investissements, de l'empilage (technique des virements successifs) et de l'intégration. Au niveau des investissements, les banques hongroises et ses 20<sup>1</sup> casinos et 2000 bureaux de change sont exposés au danger du blanchiment d'espèces. Dans le secteur non-financier, seuls les casinos font l'objet d'une surveillance dans le cadre de la lutte anti-blanchiment. On sait qu'il y a en Hongrie des cas de blanchiment de produits d'activités illicites commises à l'étranger, sans qu'on connaisse toutefois l'ampleur exacte du phénomène. Les livrets d'épargne anonymes et au porteur, en forints hongrois (HUF) et utilisables uniquement pour effectuer des dépôts et des retraits d'espèces, peuvent être détenus par des Hongrois comme par des ressortissants étrangers. Bien que ces livrets soient au porteur, les transactions au comptant de plus de 2 millions d'HUF<sup>2</sup> doivent obligatoirement faire intervenir l'identification du client en vertu de la législation anti-blanchiment.
3. Les principaux objectifs de la stratégie et des politiques anti-blanchiment du gouvernement hongrois consistent à renforcer l'intégration du pays sur les marchés financiers et sur les marchés de capitaux du monde entier, afin d'attirer davantage d'investissements étrangers, à protéger la Hongrie contre le blanchiment de capitaux et la fraude internationale et à encourager l'adoption de techniques modernes de gestion de l'argent et la dématérialisation de la monnaie. La Hongrie, consciente des dangers qui la menacent, a vigoureusement réagi au cours des cinq dernières années en se dotant d'une infrastructure nouvelle de lutte contre la délinquance financière et le blanchiment de capitaux. La législation anti-blanchiment et la stratégie préventive correspondante sont entrées en vigueur le 8 mai 1994, avec l'application de la loi XXIV de 1994 sur la prévention et la répression du blanchiment de capitaux et le décret gouvernemental n°74/1994. Un Service du renseignement financier (FIU) a été créé (le SLBC), de même qu'un dispositif de signalement des transactions suspectes (RTS) a été mis en place. En outre, avant l'évaluation, les autorités hongroises avaient d'ores et déjà reconnu la nécessité d'adopter nouvelles mesures concrètes dans un certain nombre de domaines, notamment des modifications législatives.
4. La Hongrie n'a pas encore ratifié 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 [la Convention de Strasbourg] ni la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988 [la Convention de

---

<sup>1</sup> Les autorités hongroises ont indiqué que ce chiffre n'est plus que de 15.

<sup>2</sup> Il faut compter environ 220 HUF pour 1 US \$.

Vienne<sup>3</sup>]. Cependant, l'Article 303 du Code pénal, adopté en 1994 érige en délit le fait de dissimuler, d'employer ou d'utiliser des actifs pécuniaires découlant de toute une série de nouvelles infractions graves, qui s'ajoutent à celles concernant le trafic de drogues. Est également passible de poursuites quiconque dissimule, manipule, vend ou effectue des opérations financières et bancaires avec des actifs ou l'équivalent de leur valeur dont il connaît l'origine illicite. Est assimilée à une infraction principale toute infraction punissable de plus de 5 années de réclusion. Si le blanchiment de capitaux est effectué dans le cadre d'une entreprise ou d'une organisation criminelle ou par des individus en situation de confiance, les peines sont plus lourdes encore. Il existe actuellement un certain nombre de projets de modifications, notamment l'ajout de la corruption à la liste des infractions principales et l'abaissement du seuil général pour englober toute infraction punissable d'une peine de 5 années ou plus<sup>4</sup>. Il s'agit là de mesures positives. Les examinateurs estiment cependant qu'il convient également de se poser la question de savoir si la liste couvre effectivement toutes les infractions génératrices de produits illicites importants en Hongrie.

5. Aucune condamnation en vertu de cet Article 303 n'a encore été prononcée. Certains ont semblé indiquer que l'infraction avait été trop étroitement définie pour qu'on puisse l'utiliser pour obtenir une condamnation. Il conviendrait que les différents ministères se consultent d'urgence pour examiner la question de la preuve en cas d'infraction de blanchiment de capitaux et réfléchir à une autre démarche, moins complexe et fondée peut-être sur la Convention de Strasbourg, qui assimile à une infraction principale « toute infraction pénale à la suite de laquelle des produits sont générés et susceptibles de devenir l'objet d'une infraction ».
6. Il faudrait également envisager la notion de blanchiment de capitaux par négligence et de blanchiment de « fonds propres ». La mise en œuvre d'une notion de responsabilité pénale de l'entreprise mérite d'être étudiée de près.
7. Le dispositif actuel en matière de confiscation, reposant à la fois sur des notions liées au bien et à sa valeur, est extrêmement complexe et n'est pas obligatoire en toutes circonstances ; enfin, il prévoit diverses exceptions. Il semble que la confiscation ne soit ordonnée que dans une petite minorité de cas donnant lieu à l'obtention de produits illicites. Nous avons cru comprendre que des textes législatifs étaient en cours de préparation, qui visent à renforcer l'élément obligatoire du système actuel et à mettre un terme à la possibilité de se soustraire au processus en effectuant un transfert à des tierces parties. Il conviendrait que ces modifications soient adoptées dans les meilleurs délais<sup>5</sup>. Les discussions ont par ailleurs révélé que l'éventail des mesures provisoires disponibles était, en pratique, insuffisant. Il conviendrait d'engager de toute urgence

---

<sup>3</sup> Les autorités hongroises ont indiqué que le texte de ratification de la Convention de Vienne des Nations Unies avait été adopté suite à l'inspection sur place, le 6.11.98 et qu'il était entré en vigueur le 14.11.98.

<sup>4</sup> Les autorités hongroises ont indiqué que la législation portant modification de l'Article 303 pour ajouter la corruption, sous ses formes hongroises ou internationales, à la liste des délits et abaisser le seuil général pour englober toute infraction punie d'une peine de 5 années de réclusion ou plus avait été adoptée le 21.12.98 et qu'elle était entrée en vigueur le 1.3.99.

<sup>5</sup> Les autorités hongroises ont indiqué que ces modifications avaient été adoptées par la loi 87/98 le 21.12.98 et qu'elles étaient entrées en vigueur le 1.3.99.

une étude pour faire en sorte que la Hongrie dispose d'une gamme complète de mesures provisoires, qu'elle puisse effectivement faire appliquer dans la pratique.<sup>6</sup>

8. D'une manière générale, la structure législative et administrative mise en place par la Hongrie s'agissant de la coopération judiciaire internationale semble solide, surtout à la lumière de la loi de 1996 sur l'entraide juridique internationale en matière pénale. Toutefois, il conviendrait d'accélérer le processus de ratification des Conventions de Vienne<sup>7</sup> et de Strasbourg, afin que la Hongrie puisse faire appliquer les ordonnances de confiscation prononcées par le tribunal d'un pays étranger<sup>8</sup> et apporter une coopération efficace et opportune dans tous les domaines (ou en bénéficier elle-même).
9. Il faudrait un certain nombre d'améliorations pour rendre plus efficace le dispositif de prévention. En particulier, il conviendrait de revoir les règles actuelles en matière d'identification des clients. Les examinateurs recommandent notamment d'interdire les dépôts d'épargne au porteur et la conversion des livrets d'épargne anonymes en livrets ordinaires assujettis aux règles habituelles d'identification du client au moment de l'ouverture du compte. La loi XXIV de 1994 stipule que les institutions financières doivent obtenir l'identité des clients lors des transactions au comptant d'un montant de plus de 2 millions d'HUF. Les autorités hongroises devraient envisager de renforcer le dispositif pour imposer cette identification lors de l'ouverture d'un compte, d'opérations ponctuelles, au comptant ou non, supérieures au seuil réglementaire ou d'une série de transactions liées dont les clients veillent à ce qu'elles ne dépassent pas le seuil pour tenter de se soustraire à l'obligation d'identification. Les documents, dossiers et détails relatifs à toutes les transactions effectuées devraient être conservés pendant une période équivalente à celle prescrite dans la loi pour les transactions au comptant. En cas de doute quant à la question de savoir si le client agit en son propre nom, il est recommandé d'obliger les institutions financières à vérifier son identité ou celle des personnes au nom desquelles le compte est ouvert ou la transaction menée ; dans le cas des personnes morales, cela supposerait donc de vérifier à la fois l'identité à la fois des propriétaires déclarés et effectifs d'un compte de société, ainsi que celle des administrateurs. Il devrait être obligatoire de demander et de conserver les documents présentés par les clients pour prouver leur identité au moment de l'ouverture d'un compte ou dans le cadre de toute autre relation d'affaires.
10. En vertu du système hongrois, la lutte contre le blanchiment de capitaux par les organismes de contrôle compétents s'effectue en trois étapes : il y a d'abord l'élaboration par la police de directives confidentielles destinées aux organes de contrôle, puis la publication par lesdits organes de règles modèles à l'intention des instances qu'ils supervisent et fondées sur les directives de la Police et enfin, l'approbation par les organes de contrôle des règles internes élaborées par les instances supervisées en vue de lutter contre le blanchiment de capitaux. Les examinateurs n'ont pas réussi à déterminer si les institutions en question avaient ou non développé les règles modèles elles-mêmes. Certaines personnes interrogées ont fait part aux

---

<sup>6</sup> Les autorités hongroises ont indiqué que l'Ordonnance de sécurité, Article 107A de la loi I du Code de procédure pénale de 1973 avait été promulguée le 1.3.99 et qu'elle était entrée en vigueur.

<sup>7</sup> Voir la note de bas de page n° 3.

<sup>8</sup> Les autorités hongroises ont indiqué que la loi 87-98 contenant une disposition sur l'effet des verdicts étrangers avait été promulguée le 21.12.98 et qu'elle était entrée en vigueur le 1.3.99.

examineurs de leurs inquiétudes quant au manque d'équité des règles du jeu s'agissant du respect des dispositions législatives de lutte contre le blanchiment. Les examineurs estiment que les règles modèles comme les directives d'orientation devraient être revues. A cette occasion, les autorités hongroises pourraient se poser la question de savoir si ce système en trois étapes constitue vraiment le moyen le plus efficace d'orienter l'action générale des pouvoirs publics et de répondre au souci des institutions financières s'agissant du manque d'équité dans les règles du jeu en matière de respect des mesures de lutte contre le blanchiment.

11. Quoi qu'il en soit, les examineurs jugent le dispositif de surveillance actuel beaucoup trop passif et estiment qu'il conviendrait de faire en sorte qu'il ne traite pas uniquement des seules considérations de respect formel de la réglementation. Le rôle, les responsabilités et les pouvoirs des organes de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment devraient être revus : il faudrait que ces instances prennent une part active à la vérification du respect effectif des obligations des banques et autres institutions financières en matière de lutte contre le blanchiment.
12. Entre 1994 et la date à laquelle a été rempli le questionnaire d'évaluation mutuelle, le SLBC avait reçu 2200 rapports de transactions suspectes, dont 2146 émanaient de banques, 4 de bureaux de change, 37 d'institutions financières, 5 de casinos et 8 de compagnies d'assurances. Si les banques représentent environ 95 % du total, la moitié de ces rapports transmis par les banques provenaient de deux banques commerciales. On peut donc constater qu'il existe un dispositif officiel de signalement des transactions suspectes mais qu'il ne fonctionne pas efficacement. En effet, il n'a donné lieu pour l'instant qu'à 3 enquêtes de longue durée et à aucune condamnation. Si les examineurs ont été impressionnés par le professionnalisme de l'équipe du SLBC (débordée étant donné ses effectifs), ils estiment que la Hongrie compte peut-être un peu trop sur les RTS (rapports de transactions suspectes) pour déclencher des enquêtes pour blanchiment de capitaux. Les autorités hongroises pourraient envisager de mettre en œuvre une politique de répression plus dynamique.
13. Les examineurs estiment nécessaire que tous les acteurs de la lutte contre le blanchiment se penchent ensemble sur la question de savoir pourquoi le dispositif de RTS fonctionne aussi mal. Le secteur privé, en particulier, semble éprouver quelque difficulté face à la notion de « transactions suspectes ». De l'avis des examineurs, les institutions surveillées ont besoin de directives plus pratiques (fondées sur l'expérience hongroise et élaborées par les organes de contrôle de concert avec le SLBC) s'agissant de l'identification des transactions suspectes dans chaque secteur, de plus de formation et de davantage d'échos de la part des instances de contrôle. Une fois que des directives plus concrètes auront été élaborées et publiées par les organes de contrôle, il leur faudra le soutien d'un programme structuré mis en place par le SLBC pour expliquer au secteur privé ce qui lui est demandé et pour quelles raisons. On devrait ainsi renforcer la confiance mutuelle et la compréhension entre force publique et secteur privé.
14. Les examineurs se par ailleurs déclarés préoccupés par la fragmentation du système, qui manque par ailleurs d'un lieu centralisé capable de concentrer des efforts disparates, de fournir des orientations et de rendre des comptes. Si l'on veut que le SLBC puisse jouer un rôle de locomotive pour le système dans son ensemble, il faudra que ses ressources humaines soient considérablement renforcées, qu'il soit correctement financé et équipé et qu'il soit doté enfin d'une meilleure capacité analytique.

15. Il faudrait par ailleurs coordonner la réflexion à un niveau stratégique sur la menace que constitue le blanchiment de capitaux pour tous les secteurs. Ainsi, il est proposé de mettre sur pied un organe de coordination, à un niveau suffisamment élevé et qui ait la capacité et l'autorité voulues pour analyser périodiquement le fonctionnement du système et mettre en œuvre, le cas échéant, les modifications nécessaires.
16. Par conséquent, les examinateurs considèrent que les autorités hongroises doivent, dès à présent, faire le bilan des dispositifs, mécanismes et dispositions juridiques existants en matière de lutte contre le blanchiment. Si un grand nombre des éléments d'un système efficace de lutte contre le blanchiment des capitaux sont en place, il faudrait des mesures positives dans chacun des secteurs en vue d'élaborer un système qui, dans son ensemble, est pour effet d'obvier aux dangers qui menacent la Hongrie.

OoO