



Strasbourg, 11 février 2000

PC-R-EV (99) 29 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
ROUMANIE

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, accompagnée de collègues du Groupe d'Action Financière (GAFI) s'est rendue en Roumanie du 26 au 29 avril 1999.
2. La Roumanie, en sa qualité d'Etat d'Europe du sud-est riverain de la Mer noire, occupe une position stratégique entre l'est et l'ouest. Elle constitue un élément important de la « Route des Balkans », notamment pour le trafic de drogue en provenance des pays non européens et pour le trafic d'armes. Depuis les changements politiques de 1989 et la transition vers une économie de marché, les taux de criminalité y ont augmenté de façon significative. L'on estime que des groupes criminels organisés opèrent en Roumanie et qu'ils y blanchissent des capitaux (essentiellement, mais non exclusivement, par l'intermédiaire du système bancaire). Les principales sources de produits illicites sont actuellement considérées comme étant : le trafic de drogue, d'armes et de produits radioactifs ; « le passage » d'immigrants illégaux ; la contrebande de cigarettes, de café et d'alcool ; le trafic de fausse monnaie et le trafic de véhicules volés en Europe occidentale.
3. Avant 1999, il n'existait pas de législation contre le blanchiment de capitaux. Reconnaissant d'une part la vulnérabilité interne de la Roumanie et d'autre part la nécessité de lutter contre le blanchiment de capitaux au niveau international, les autorités roumaines se sont fixées comme objectif politique principal de mettre en place le cadre juridique de la lutte contre le blanchiment de capitaux. C'est à cette fin qu'a été adoptée, en janvier 1999, puis est entrée en vigueur, le 22 avril 1999, la Loi 21/99, *Loi sur la prévention et la répression du blanchiment de capitaux*. Ainsi, au moment de la visite sur le terrain, la Loi venait juste d'entrer en application. Si l'on ne peut que se féliciter de bon nombre des dispositions de cette Loi, la structure juridique, dans l'ensemble, comporte encore de graves anomalies et ambiguïtés potentielles auxquelles il conviendrait de remédier afin de s'assurer que le système de lutte contre le blanchiment de capitaux qui a été mis en place puisse devenir véritablement opérationnel.
4. La Loi porte création de l'Office national de prévention et de lutte contre le blanchiment de capitaux (ci-après dénommé l'Office), entité multidisciplinaire devant servir d'interface entre les institutions et agences qui aux termes de la Loi, ont obligation de notification, et le Bureau du Procureur général. Il n'a pas été possible de déterminer pourquoi l'Office n'a pas commencé à fonctionner le jour même de l'entrée en vigueur de la Loi. Pour qu'il soit crédible, il faut qu'il soit mis sur pied et qu'il fonctionne très rapidement. Il est censé recevoir, analyser et traiter les informations sur les transactions suspectes pouvant cacher un blanchiment de capitaux, les transactions en espèces (en Lei ou en devises étrangères) supérieures à 10 000 Euros et les transactions inhabituelles entre un très grand nombre de personnes (y compris les avocats, notaires et comptables) et d'institutions bancaires et financières. Les établissements tenus à notification doivent faire part de leurs soupçons de blanchiment de capitaux sur la base de « preuves solides ». Les examineurs considèrent que cette condition est trop stricte et qu'elle est dissuasive pour la notification. Elle devrait être remplacée par une condition basée sur le soupçon. Entre-temps, tant que la première condition reste applicable, il conviendrait que l'Office donne des instructions claires quant à ce que l'expression « preuves solides » signifie.

5. Lorsqu'une affaire a été signalée, l'Office est censé transmettre l'information au Procureur général, dont le Cabinet a la responsabilité de déterminer s'il existe ou non des « preuves solides ». Les autorités roumaines devraient s'assurer que l'effet cumulatif de ce double filtrage n'a pas pour conséquence, dans la pratique, de réduire le nombre de rapports transmis à l'Office, voire celui des rapports dont est ensuite saisi le Procureur général.¹

6. La Roumanie a ratifié la Convention des Nations Unies de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (Convention de Vienne), le 30.12.92. Elle a signé la Convention de 1990 du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (Convention du Conseil de l'Europe), en janvier 1999. Il est impératif qu'elle la ratifie le plus rapidement possible. Bien que cela n'ait pas encore été fait, l'Article 23 de la Loi N°21/99 (entrée en vigueur le 12.4.98) considère comme une infraction le blanchiment d'argent associé à un certain nombre d'infractions principales – outre le trafic de drogue – ainsi qu'à des infractions « perpétrées par des personnes qui appartiennent à des associations de malfaiteurs ». Bien que la liste des infractions principales semble très ouverte, les autorités roumaines devraient s'assurer qu'elle couvre bien toutes les infractions susceptibles de générer des bénéfices importants. Le niveau de preuve requis pour les infractions considérées à l'Article 23 risque de s'avérer problématique. Pour prouver que l'infraction principale a bien eu lieu, il existe un certain nombre d'obligations à remplir, qui rendent l'approche de la liste plus complexe qu'elle ne devrait l'être et semblent constituer un obstacle à l'aboutissement des poursuites engagées contre les blanchisseurs de capitaux. Il est recommandé de réexaminer ce point et d'accorder davantage d'attention à l'approche de la Convention de l'Europe, qui couvre l'ensemble des infractions. L'élément moral semble lui aussi poser des difficultés pratiques. Il serait souhaitable d'utiliser un seuil inférieur à celui retenu, à savoir « la connaissance des faits » ou de « l'intention », comme par exemple un « soupçon raisonnable ». Il conviendrait de prendre en considération la possibilité, telle que l'envisage la Convention du Conseil de l'Europe, de retenir le concept de blanchiment de capitaux « par négligence ». Cela est également important dans le contexte de l'entraide internationale que pourrait fournir la Roumanie. Pour l'instant, ce pays ne peut pas aider les autres sur la base du principe de la négligence ou du principe selon lequel l'intéressé(e) « aurait dû savoir ». Il conviendrait, dans le même temps, de considérer désormais comme une infraction pénale séparée la non-notification d'une opération suspecte, avec des sanctions pénales nettement dissuasives.

7. Les examinateurs ont relevé que la Roumanie reconnaît la notion de responsabilité pénale des personnes morales, et ils l'encouragent à poursuivre dans cette direction.

8. L'Article 25 de la Loi N°21/99 semble prévoir un système de confiscation obligatoire applicable tant aux biens qu'aux valeurs achetées avec des capitaux blanchis. Ce système n'a cependant pas encore été mis en pratique. D'aucuns se sont inquiétés, cependant, de ce que le régime de confiscation spécial prévu par l'Article 118 du Code pénal, tel qu'il a été expliqué aux examinateurs, de même que les « instruments » ou les objets destinés à être employés comme « instruments », ne constituent pas un système efficace de confiscation des produits du crime, au sens, beaucoup plus large, où

¹ Les examinateurs ont été informés du fait que depuis leur visite sur le terrain, 138 notifications de transactions suspectes ont été reçues par l'Office, dont 43 ont été transmises au Procureur général.

l'entend la Convention du Conseil de l'Europe. D'autres observateurs se sont déclarés préoccupés par le fait que le système préexistant de mesures conservatoires prises au titre de l'Article 163 du Code pénal, bien qu'apparemment en mesure d'assurer l'indemnisation des pertes des victimes, ne permet guère, en revanche, de s'assurer du produit effectif de l'infraction principale. Il faudrait revoir ce point de manière à s'assurer que l'éventail des mesures conservatoires retenues est complet et que l'on ne peut pas y échapper en transférant des biens à des tierces parties. Le niveau de preuve exigé pour le régime de confiscation devrait lui aussi être révisé, car pour l'instant, il faut qu'il soit très élevé pour que le Procureur général prenne la preuve en compte.

9. Le secret bancaire strict existe de longue date en Roumanie. Pour être bref, les dispositions pertinentes de la Loi sur les banques et de la Loi sur le statut de la Banque nationale de Roumanie (qui n'ont pas été amendées depuis l'adoption de la Loi 21/99) obligent les banquiers à tenir leurs informations secrètes jusqu'à un stade comparativement tardif de la procédure pénale (lorsqu'une telle procédure a été ouverte, le Procureur doit présenter une demande spéciale au Tribunal). Les examinateurs ont été informés que la Loi 21/99 prévaut sur les autres types de législation, mais il semble en fait que cela dépende davantage de la bonne volonté des magistrats concernés que d'un quelconque fondement juridique. Il est impératif de rectifier d'urgence cette anomalie. La Loi sur les banques devrait prévoir explicitement la levée du secret bancaire dans les cas de notification de transactions suspectes prévus par la Loi 21/99. Il est également souhaitable de faire savoir clairement que la Banque nationale de Roumanie est elle aussi tenue au respect de l'obligation de notification imposée par la Loi 21/99.
10. La ratification de la Convention de Vienne et d'autres instruments internationaux importants (telle que la Convention européenne d'extradition et ses protocoles et la Convention européenne de 1959 d'entraide judiciaire en matière pénale et son premier protocole) constitue un indice très positif de la volonté de la Roumanie de s'engager davantage dans la coopération internationale. Il est cependant difficile de savoir s'il existe une contradiction entre les dispositions roumaines relatives au secret bancaire et l'application de l'Article 7, paragraphe 5, de la Convention de Vienne. Lorsqu'elle ratifiera la Convention du Conseil de l'Europe, la Roumanie devra s'assurer que le secret bancaire ne constitue pas un obstacle à l'assistance la plus large possible dans les enquêtes pour identifier et dépister les instruments, produits et autres biens susceptibles d'être confisqués. Les autorités roumaines ont souligné qu'elles considéraient que les dispositions juridiques en vigueur leur permettent d'agir au nom d'Etats étrangers pour appliquer leurs mandats de confiscation et prendre des mesures conservatoires en leur nom. Un réexamen de ces dispositions permettrait de s'assurer que leur utilisation par la Roumanie ne risque pas d'être contestée avec succès lorsque l'entraide demandée porte sur l'application d'ordres étrangers de confiscation basés sur une évaluation de tous les produits d'une infraction ou sur l'adoption de mesures conservatoires pour s'assurer de ces produits. Il serait également utile que les autorités roumaines vérifient qu'il existe des dispositions juridiques appropriées pour l'exécution des ordres de confiscation rendus en droit civil à l'étranger.
11. L'obligation d'identifier les clients est imposée par la Loi 21/99 pour n'importe quelle opération effectuée en espèces ou d'autres formes de paiement, en Lei ou en devises étrangères, égale ou supérieure à 10 000 Euros, ou lorsqu'il existe des informations laissant à supposer que la transaction constitue un blanchiment de capitaux. Le seuil

au-delà duquel l'identification du client est obligatoire ne s'applique qu'aux personnes juridiques, alors que cette obligation devrait également s'appliquer aux personnes physiques qui relèvent du champ de compétence de la Loi 21/99. Le seuil de 10 000 Euros semble plutôt élevé par rapport à l'état de l'économie roumaine. Il serait souhaitable de le réviser à la baisse, notamment pour les bureaux de change dans lesquels la plupart des transactions actuelles échapperaient totalement à la condition d'identification. En révisant ce seuil, les autorités roumaines seraient également bien inspirées de reconsidérer la limite actuellement imposée sur les mouvements internationaux de capitaux (10 000 dollars des Etats-Unis), ce qui là aussi semble élevé pour l'économie roumaine.

12. Bien que la Loi 21/99 prévoit un certain nombre de sanctions à prendre par l'Office de surveillance des infractions, aucune autorité ou institution n'est explicitement chargée de contrôler le respect de cette Loi. Cette tâche n'a pas été confiée à l'Office, et l'on ne sait donc pas si celui-ci est en mesure d'imposer des sanctions. Les examinateurs considèrent que la Banque nationale de Roumanie et les autres autorités de supervision compétentes devraient s'engager davantage dans le contrôle du respect des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et qu'il conviendrait de mettre en place un système de sanctions efficace en cas d'infraction à la Loi, avec des sanctions suffisamment importantes pour qu'elles aient véritablement un effet dissuasif.
13. La réussite du nouvel Office sera extrêmement importante pour l'ensemble de la lutte engagée en Roumanie contre le blanchiment de capitaux. L'Office semble disposer d'une base organisationnelle solide et du potentiel nécessaire pour agir très efficacement, à condition que les incertitudes de la Loi aient été résolues de façon satisfaisante. Les examinateurs ont fourni trois autres exemples d'incertitudes et d'imprécisions juridiques. Tout d'abord, à leur avis, il est difficile de savoir si les autorités roumaines ont eu l'intention d'imposer deux obligations de notification - l'une basée sur le soupçon, au titre de l'Article 3 (qui exige « une preuve solide »), et l'autre basée sur des transactions « inhabituelles » au titre de l'Article 14 (qui ne semble pas exiger de « preuve solide »). Faute de directive complémentaire précise sur cette question (et, comme nous l'avons déjà indiqué, sur la signification du terme « preuve solide »), il existe un réel danger que l'Office, dans la pratique, ne reçoive en fait qu'un très petit nombre de notifications.² Ensuite, l'Office dispose, légalement, du pouvoir d'obtenir d'autres informations auprès de « n'importe quelle institution compétente ». L'Office considère que cette disposition l'autorise à obtenir des informations auprès de toutes les institutions – et pas seulement auprès de celles qui lui ont adressé une notification de transaction suspecte ou inhabituelle. Il faut parvenir rapidement à une interprétation commune aux banques et à l'Office et inclure cette interprétation dans un texte juridique officiel. Enfin, l'Office a l'autorisation, officiellement, de suspendre les transactions, mais les examinateurs se sont montrés préoccupés par le fait que la responsabilité civile des pertes financières qui pourraient en résulter, et qui selon la Loi échoit à l'Office, risque de dissuader ce dernier de faire usage d'un tel pouvoir.

² Les examinateurs ont par la suite été informés que les deux mots différents utilisés pour décrire l'obligation de notification dans les textes respectifs, en roumain, des Articles 3 et 14 de la Loi 21/99, signifient en fait la même chose et que l'Office a à présent clarifié la situation en publiant un formulaire de notification standard qui n'est basé que sur la notification des transactions suspectes.

14. Aux termes de la Loi 21/99, l'Office est responsable, légalement et à ses propres frais, des programmes d'éducation et de formation destinés aux salariés des institutions qui relèvent de cette même Loi. Mais par ailleurs, les personnes juridiques sont censées financer leur propre programme de formation. Cette double obligation semble inciter les institutions à attendre que l'Office lance ses propres programmes de formation avant de commencer à familiariser leur personnel avec la nouvelle législation. Au moment de la visite sur le terrain, l'Office n'avait pas encore reçu de budget, et les actions de formation n'avaient par conséquent pas commencé. Elles devraient débiter d'urgence. Ensuite, et en temps utile, les autorités chargées de la supervision devraient élaborer des directives, à l'intention de l'ensemble des secteurs, sur les transactions que l'on peut considérer comme suspectes et inhabituelles dans le contexte roumain, avec une coordination, le cas échéant, par l'Office, en s'inspirant (dans la mesure où le secteur bancaire est concerné) des travaux très utiles déjà engagés dans ce domaine par l'Association des banques.
15. Il faut qu'il y ait une volonté politique claire d'assurer la réussite de l'Office en le dotant des ressources financières dont il a besoin pour cela. Cette condition est indispensable si l'on veut s'assurer que l'Office puisse exercer correctement ses nombreuses fonctions, y compris ses fonctions de formation, en se fondant sur une interprétation commune de la Loi.
16. L'adoption d'une législation officielle est un premier pas encourageant dans la lutte de la Roumanie contre le blanchiment de capitaux. Il reste cependant encore beaucoup à faire. Il faut que la Roumanie poursuive ses efforts dans cette direction et mette sur pied un système opérationnel capable de générer suffisamment de rapports de notification, transmis à leur tour en nombre suffisant au Procureur général. Ensuite, au niveau pénal, les niveaux de preuve ne devraient pas être aussi élevés qu'ils le sont aujourd'hui, car cela fait obstacle, dans la pratique, à la fois à la détermination des culpabilités et à la confiscation du produit des infractions principales.

OoO