



Strasbourg, 12 décembre 2003

MONEYVAL (2003)2 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
POLOGNE

RÉSUMÉ

1. Une équipe d'évaluateurs du MONEYVAL, accompagnée par un collègue d'un pays appartenant au Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI), s'est rendue en Pologne du 22 au 25 avril 2002. Cette visite s'est déroulée dans le cadre du deuxième cycle d'évaluation. Elle avait pour objectif de faire le point sur l'évolution depuis le premier cycle d'évaluation et de mesurer l'efficacité, en pratique, du système de lutte contre le blanchiment de capitaux.

2. Les tendances concernant le blanchiment de capitaux n'ont pas changé de façon significative depuis le premier cycle d'évaluation. Les principales infractions considérées à l'origine de sources de produits illicites à blanchir continuent d'être la production et le trafic de stupéfiants et de substances psychotropes ; le faux-monnayage et la contrefaçon de valeurs mobilières ; le vol ; l'extorsion et la contrebande. Outre ces infractions, les cas de corruption constituant des infractions principales de blanchiment de capitaux, semblent se multiplier. Les institutions judiciaires sont aussi de plus en plus souvent requises pour enquêter sur d'autres formes de criminalité en rapport direct avec des activités économiques et financières – en particulier dans le domaine des privatisations.

3. La lutte contre la criminalité, qui reste un problème en Pologne, constitue une des priorités de la politique de sécurité de la police polonaise. Les groupes criminels sont, pense-t-on, impliqués dans la commission d'infractions principales ainsi que d'opérations de blanchiment. En ce qui concerne les opérations de blanchiment de capitaux, les institutions les plus vulnérables sont les banques, les sociétés d'assurance et les firmes de courtage. Les méthodes utilisées le plus fréquemment pour le blanchiment de capitaux en Pologne sont le transfert de fonds à l'étranger au moyen de comptes en banque, le recours à des crédits, les donations et les comptes fictifs, l'utilisation d'entités exonérées d'impôt et le fractionnement des transactions. Les autorités polonaises ont signalé que les revenus tirés d'une activité criminelle (la plupart du temps la contrebande, le trafic de stupéfiants, le trafic d'armes, la fraude financière et fiscale, la prostitution et le vol) sont souvent introduits par des organisations criminelles dans des activités financières légales, par le biais de dépôts dans les banques ou d'autres institutions financières.

4. Des changements sont survenus dans la politique anti-blanchiment en Pologne depuis la première évaluation en 1999, qui a conclu que « la couverture du système était insuffisante et [que] le système lui-même ne fonctionnait pas bien ». Si l'on tient compte de ce contexte, les changements apportés peuvent être considérés comme le reflet d'une attitude nouvelle et positive de la part des pouvoirs publics polonais vis-à-vis de leur action dans la lutte contre le blanchiment de capitaux.

5. Un des changements les plus significatifs introduits dans le dispositif anti-blanchiment de la Pologne a été l'adoption d'une loi dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux – la Loi de lutte contre l'introduction dans le circuit financier de biens ou de valeurs découlant de sources illicites ou non divulguées – qui est entrée en vigueur en novembre 2000. Un changement tout aussi important a été la création de la CRF polonaise – l'Inspection générale des informations financières (l'IGIF). Un autre changement notable s'est également produit concernant l'infraction de blanchiment de capitaux, qui apparaît dans l'article 299, paragraphe 1, du Code pénal, et qui présente désormais les caractéristiques d'une infraction englobant tous les crimes.

6. En ce qui concerne l'article 299, paragraphe 1, du Code pénal, il apparaît aussi clairement qu'il englobe les fonds détenus par l'auteur de l'infraction ou « l'auto-blanchiment » ; il continue de se fonder sur la faute intentionnelle et ne comprend donc pas la négligence ; et en cas de condamnation, l'auteur d'une infraction est passible de sanctions importantes (la peine maximale étant la privation de liberté pendant une période pouvant aller jusqu'à 10 ans dans certaines circonstances particulières). Les évaluateurs ont accueilli favorablement les améliorations apportées à l'infraction de blanchiment de capitaux.

7. Au niveau de la pratique, les évaluateurs ont aussi pris note de plusieurs indications de progrès. Par exemple, une nette augmentation du nombre d'enquêtes et de poursuites pour des affaires de blanchiment de capitaux a été constatée ces dernières années. Du 1^{er} septembre 1998 au 30 mars 2002, 166 poursuites ont été instituées pour des affaires portant sur du blanchiment de capitaux. Dans le cadre de ces poursuites, 155 personnes ont été accusées d'avoir commis des infractions de blanchiment de capitaux. Pour cinq enquêtes, un total de 20 condamnations ont été prononcées. Depuis la date de la mission sur place, une seule condamnation pour blanchiment de capitaux a été obtenue.

8. Nonobstant l'évolution positive au niveau de la pratique, les évaluateurs restent inquiets de l'ampleur des preuves requises pour démontrer que les produits concernés découlent d'une infraction principale correspondante. L'absence totale de consensus qui existe sur un élément aussi fondamental de la loi s'est avérée lors de la mission sur place, des interprétations radicalement différentes ayant été proposées aux évaluateurs. Le premier rapport d'évaluation mutuelle notait qu'il importait que les différents départements concernés se mettent d'accord sur le niveau de preuve nécessaire dans les affaires de blanchiment de capitaux et l'infraction principale en particulier ». Cette recommandation importante doit encore faire l'objet de mesures et les évaluateurs font par conséquent de cette recommandation la leur et enjoignent les autorités polonaises à accorder la priorité à sa mise en œuvre rapide.

9. En ce qui concerne la confiscation, le Code pénal prévoit à la fois la confiscation spéciale et la confiscation générale dans les affaires de blanchiment de capitaux. Les deux dispositions ont fait l'objet de modifications depuis la première évaluation de la Pologne. La confiscation spéciale dans un contexte de blanchiment de capitaux est traitée dans l'article 299, paragraphe 7, du Code pénal. Cette disposition est désormais rédigée dans des termes contraignants et elle prévoit la confiscation de biens ou de valeurs. Elle est aussi formulée de façon à inclure les produits transférés à des tiers. La formulation révisée constitue un progrès important par rapport à la formulation précédente.

10. Pour ce qui est du recours à la confiscation en pratique, il est apparu clairement que le sentiment général était que le système était inefficace. Par exemple, il a été signalé à plusieurs occasions et de la part de plusieurs branches de l'administration polonaise que la confiscation, après une condamnation, d'une maison ou d'un véhicule acheté avec des fonds découlant du trafic de stupéfiants constituait une très rare exception. Plusieurs facteurs à l'origine de ce phénomène ont été cités. Cet état de fait est décevant et il faut y remédier de toute urgence. Il est recommandé, dans un premier temps, d'entreprendre une évaluation pour savoir dans quelle mesure on fait appel au dispositif juridique existant en pratique et à quelle fin. Sur cette base, une réflexion interministérielle devrait être consacrée, au niveau hiérarchique convenable, à l'identification et à l'élimination des obstacles au fonctionnement efficace du système existant.

11. Depuis la première évaluation, la Pologne a continué d'œuvrer en faveur de la coopération internationale. À titre d'exemple, elle a signé et ratifié la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, dont la négociation, on s'en souviendra, constituait une initiative polonaise. Cependant, l'évolution sans doute la plus significative en l'occurrence depuis la première évaluation est la participation à part entière de la Pologne 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. Elle est entrée en vigueur pour la Pologne en avril 2001.

12. Bien que la position de la Pologne en matière de coopération internationale se soit nettement renforcée, les évaluateurs déplorent que l'invocation du critère de double incrimination comme motif impératif de refus de la confiscation en cas de demande d'un État étranger empêche une coopération dans des cas où l'État requérant utilise, entre autres, une norme de connaissance différente. Il est recommandé aux autorités polonaises de réexaminer cette question délicate et d'envisager de définir et de mettre en œuvre une approche plus conforme à la formulation et à l'esprit de la

Recommandation 33 du GAFI et de sa note interprétative. Selon les évaluateurs, il conviendrait également de réfléchir au problème du partage des actifs.

13. Jusqu'à la promulgation de la Loi anti-blanchiment de capitaux en novembre 2000, seules les banques et les firmes de courtage entraient dans le champ d'application de la réglementation anti-blanchiment. Avec la nouvelle loi, les catégories suivantes d'entreprises sont soumises à la réglementation : les bureaux de change, les sociétés d'assurance, les fonds d'investissement, les fonds de pension, la Poste polonaise, les entités du secteur des jeux et paris, les notaires publics et les agents immobiliers. Les évaluateurs ont constaté que le champ d'application fortement élargi des activités réglementées n'englobe pas les professions juridiques et comptables, pas plus qu'il n'inclut les négociants en articles de grande valeur. Les évaluateurs recommandent d'envisager l'inclusion de ces professions, ce qui rendrait la loi totalement conforme à la Directive de l'UE sur le blanchiment de capitaux de 2001.

14. En ce qui concerne l'identification de la clientèle, la Loi anti-blanchiment de capitaux requiert expressément l'identification de la clientèle pour des opérations supérieures au seuil de 10 000 euros (qui passera à 15 000 euros au 1^{er} janvier 2004). Elle n'exige toutefois pas expressément l'identification du client au moment de l'ouverture d'un compte. Cela étant, une telle disposition est prévue, semble-t-il, dans la Loi bancaire et, plus spécifiquement, dans les articles 54 et 65. Cependant, la situation n'est pas tout à fait claire puis que, d'après la traduction de l'article 54 de la Loi bancaire présentée aux évaluateurs, il est seulement exigé qu'au moment de l'ouverture d'un compte le client soit « spécifié ». Or, même si les institutions financières polonaises peuvent interpréter l'obligation de « spécifier » le client comme une obligation d'établir l'identité du client, il est recommandé, pour éviter le moindre doute, d'imposer à toutes les institutions financières soumises aux normes anti-blanchiment une obligation juridique plus claire d'identifier le client, pour que le non-respect de cette disposition soit passible de sanctions.

15. Les obligations d'identification de la clientèle pour les personnes morales ont soulevé certaines inquiétudes. La seule obligation instituée pour les personnes morales est d'identifier les signataires des comptes. Il n'existe dans la Loi bancaire aucune obligation d'identifier les administrateurs ou les principaux actionnaires. Il n'existe pas de disposition sur le traitement à appliquer aux sociétés étrangères au capital composé d'actions au porteur. Les évaluateurs recommandent que les dispositions concernant l'identification de la clientèle dans le cas de personnes morales soient rendues entièrement conformes aux Recommandations du GAFI.

16. La loi anti-blanchiment de capitaux requiert des institutions soumises aux obligations anti-blanchiment de proposer une formation à leur personnel pour lui permettre d'identifier les opérations suspectes en rapport avec le blanchiment de capitaux. L'IGIF a fait de la formation une de ses grandes priorités. Elle a organisé de nombreux programmes de formation pour les différentes catégories d'institutions, conçus pour mieux leur permettre de repérer les opérations suspectes et d'adopter des principes, des procédures et des mesures de contrôle interne afin de dissuader le blanchiment de capitaux.

17. Les fondements juridiques aux termes desquels les institutions soumises aux obligations anti-blanchiment doivent communiquer une déclaration d'opérations suspectes à l'IGIF sont l'article 16 (1) de la Loi anti-blanchiment. Conformément à cette disposition, les institutions soumises aux obligations anti-blanchiment qui ont l'intention d'exécuter une opération dans des circonstances justifiant des soupçons de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, devront en informer l'IGIF en lui fournissant des informations, en lui indiquant que l'opération doit être interrompue ou le compte bloqué et en précisant la date prévue de l'opération. En outre, l'article 11 prévoit que les institutions soumises aux obligations anti-blanchiment devront, sur demande écrite de l'IGIF, « mettre à disposition [de l'IGIF] leurs documents relatifs aux opérations » liées au blanchiment de capitaux.

18. Les évaluateurs estiment que le principe consistant à déclarer uniquement des « opérations » plutôt que des « activités » pourrait inciter, dans certains cas, les intermédiaires à ne pas envoyer de déclaration, le client n'ayant pas encore demandé d'opération effective. Or, même lorsque le seuil d'une transaction spécifique n'a pas encore été atteint, l'institution soumise aux obligations anti-blanchiment peut avoir un soupçon de blanchiment de capitaux, par exemple d'après des conseils demandés ou des documents montrés par le client. Les évaluateurs recommandent aux autorités polonaises de réexaminer cette question, éventuellement en vue de modifier la loi afin d'y inclure une activité suspecte ou pour signifier expressément aux parties soumises aux obligations anti-blanchiment qu'il faut comprendre que le terme « opérations » couvre aussi des activités suspectes qui ne se limitent pas à des opérations.

19. Les déclarations d'opérations suspectes continuent d'être assez peu nombreuses, même si elles augmentent. En outre, la plupart des déclarations viennent d'un nombre restreint d'institutions du secteur bancaire. Très peu de déclarations émanent de firmes de courtage et, au moment de la mission sur place, pas une seule ne venait des bureaux de change.

20. Les évaluateurs ont constaté avec satisfaction un certain nombre d'améliorations depuis la première évaluation concernant les questions opérationnelles relatives aux affaires de blanchiment de capitaux. Il importe de souligner le pouvoir explicite prévu dans l'article 33 (1-3) de la Loi anti-blanchiment de capitaux, habilitant l'IGIF à communiquer aux autorités judiciaires et de surveillance concernées des informations confidentielles. En outre, l'accès de la police aux informations bancaires, par exemple sur les comptes et les opérations bancaires, a été facilité après la création de l'IGIF. Cela étant, plusieurs améliorations et perfectionnements devront être apportés pour continuer de renforcer l'efficacité du dispositif en place.

21. La coopération entre l'IGIF, d'une part, et la police et les services chargés des poursuites, d'autre part, semble dans l'ensemble assez bonne. Cependant, en ce qui concerne les affaires de blanchiment de capitaux qui ne sont pas révélées par une déclaration d'opérations suspectes, les évaluateurs n'étaient pas convaincus que l'IGIF obtenait toujours les informations pertinentes de la part des autorités judiciaires. Afin de pouvoir mettre à jour convenablement ses propres bases de données, il est indispensable que l'IGIF reçoive toutes les informations liées au blanchiment de capitaux. Les évaluateurs recommandent par conséquent que des procédures claires soient établies pour s'assurer que l'IGIF obtienne toutes les informations pertinentes également sur les affaires de blanchiment de capitaux qui n'émanent pas d'une déclaration d'opérations suspectes.

22. Aux termes de l'article 5 de la Loi anti-blanchiment de capitaux, le personnel de différentes administrations publiques peut intervenir en tant qu'agents de liaison au sein de la CRF. Pour renforcer davantage la coopération avec le Parquet, les évaluateurs conseillent aux autorités polonaises d'envisager que le Parquet puisse exercer une fonction comparable au sein de la CRF.

23. Depuis la première évaluation, la Pologne a adopté un certain nombre de mesures qui témoignent d'importants progrès et du renforcement du dispositif anti-blanchiment. En s'attelant aux problèmes évoqués précédemment, la Pologne peut accentuer sa lutte contre le blanchiment de capitaux et donner plus d'efficacité au dispositif prévu pour le combattre.