



Strasbourg, 11 février 2000

PC-R-EV (99) 28 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
POLOGNE

RÉSUMÉ

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

1. Une équipe d'examinateurs du PC-R-EV, accompagnée de collègues du Groupe d'Action Financière (GAFI) s'est rendu en Pologne du 18 au 21 mai 1999.
2. La République de Pologne est l'un des plus grands pays d'Europe centrale. Sa frontière nord, sur la mer Baltique, lui ouvre un accès facile aux ports de Scandinavie et de la Mer du nord.
3. Le crime, et en particulier le crime organisé, y est considéré comme un problème majeur. Ces dernières années, l'on estime que la Pologne est devenu un pays de transit pour la contrebande de drogue en direction de l'Europe occidentale. L'on sait très bien que des groupes criminels organisés et internationaux ont des activités en Pologne ; certains d'entre eux, estime-t-on, comprennent des éléments étrangers. L'on considère qu'un grand nombre de ces groupes criminels blanchissent de l'argent en Pologne, notamment le produit d'infractions commises à l'étranger. Les autorités polonaises reconnaissent que leur pays est également vulnérable au blanchiment du produit des infractions commises en Pologne. Le secteur bancaire est considéré comme vulnérable au niveau des investissements, de même que les 3500 bureaux de change (« Kantors ») et les 34 casinos qui fonctionnent actuellement dans le pays. L'on estime en outre que le produit des activités illicites est investi dans des biens immobiliers et/ou sur le marché des capitaux. Les sources effectives et potentielles de bénéfices d'activités délictueuses sont entre autres la production et le trafic illicites de drogue, le vol de véhicules, l'extorsion de fonds, la contrebande de voitures volées, d'alcool et de cigarettes, et la contrefaçon.
4. Les autorités polonaises ont très tôt pris en compte la menace que représente le blanchiment d'argent pour leur pays. Elles ont essayé de réagir à ce problème dès 1992. Plusieurs réglementations et instruments législatifs ont été successivement adoptés à cet effet. Des mesures importantes ont été prises pour mettre en place un système anti-blanchiment qui réponde aux normes internationales. Les examinateurs ont toutefois considéré que d'une manière générale, ce système s'était développé de façon incohérente et trop lente. Au moment de leur visite sur le terrain, seules les banques et les sociétés de courtage étaient légalement tenues de signaler les transactions suspectes et de mettre en place des régimes de supervision impliquant un certain nombre d'inspections pour la recherche des cas de blanchiment de capitaux. Quant aux institutions financières autres que les banques, non seulement elles ne sont pas supervisées, mais elles ne rentrent pas dans le champ d'application de la législation contre le blanchiment de capitaux. Les cas de transactions suspectes signalés par les banques et les firmes de courtage sont habituellement notifiés au Procureur général.
5. Depuis 1996, le Ministère des finances a présenté différentes propositions de loi en vue de la création, au sein de sa propre structure, d'une Unité chargée du renseignement en matière financière. Le premier projet de loi a été retiré et la proposition de loi actuelle (en date du 01.03.1999) devait être présenté au Parlement en 1999. Elle élargit de façon importante le type d'institutions tenues de procéder à des vérifications d'identité, de maintenir des registres et de signaler toute transaction suspecte ; cette loi s'appliquerait aux casinos, aux compagnies d'assurance, aux bureaux de change et aux notaires. Il s'agit d'un pas en avant très positif, mais les autorités polonaises devraient envisager d'élargir le champ d'application de ce projet de loi à toutes les autres entreprises concernées, aussi bien dans le secteur financier que dans les autres secteurs d'activité,

et notamment à certaines professions libérales, comme par exemple les avocats actifs dans le domaine financier et les comptables. Il est impératif d'accorder un maximum d'attention au champ d'application du projet de loi et de faire en sorte que ce dernier soit adopté le plus rapidement possible.

6. Le Centre national de renseignement criminel a été créé par décret du Ministre de l'intérieur au moment de la visite des examinateurs sur le terrain. Ce Centre a pour mission de coordonner, au niveau national, la lutte contre le crime organisé. Au nombre de ses tâches figure le contrôle de l'utilisation des informations financières sur le blanchiment de capitaux. Le Centre devrait devenir l'homologue officiel d'institutions et agences étrangères de lutte contre le crime telles qu'Europol, le FBI aux Etats-Unis et le NCIS au Royaume-Uni. Ses activités devraient permettre à la Pologne d'acquérir les capacités analytiques et stratégiques qui lui font actuellement défaut. Les autorités polonaises devraient cependant éviter tout chevauchement de responsabilités et s'assurer que l'Unité chargée du renseignement en matière financière et le Centre national de renseignement criminel coopèrent efficacement. Il leur faudrait notamment déterminer quel sera l'unique organisme chargé de la coopération internationale pour les questions de blanchiment de capitaux, au niveau de l'application de la législation pertinente.
7. La Pologne a signé et ratifié la Convention des Nations Unies de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (Convention de Vienne) le 30.11.94 et signé la Convention du Conseil de l'Europe de 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (Convention du Conseil de l'Europe) le 10.11.98, mais elle ne l'a pas encore ratifiée.
8. L'Article 5 de la Loi sur la protection des activités économiques, adoptée le 12.10.94, considère le blanchiment de capitaux comme une infraction à part. Il contient une liste définitive d'infractions principales basée sur les activités du crime organisé. Il couvre le blanchiment du produit des propres activités délictueuses de l'intéressé(e). Mais il a été abrogé, et les dispositions pénales pertinentes actuelles se trouvent dans le Code pénal, à l'Article 299. La condition selon laquelle les infractions principales devraient être liées au crime organisé a été supprimée. La gamme des infractions principales a été élargie. Il est difficile de savoir, cependant, si l'Article 299 couvre toutes les infractions dont résultent effectivement des produits criminels. Les autorités polonaises considèrent que la nouvelle liste fournie à l'Article 299, paragraphe 1, reste entièrement ouverte, mais les évaluateurs n'en sont pas aussi convaincus. Au nombre des infractions contre les biens figure en effet dans cet article une référence supplémentaire aux « autres infractions contre des biens dont la valeur est considérable ». Cette restriction risque de rendre plus difficile encore l'élargissement de la liste des infractions principales qui a pour but de ne plus limiter cette liste aux seules atteintes à la propriété. Bien que l'approche utilisée pour dresser cette liste respecte les dispositions fondamentales des Conventions de Vienne et du Conseil de l'Europe, les autorités polonaises devraient envisager, lorsqu'elles ratifieront la Convention du Conseil de l'Europe, d'adopter l'approche qui consiste à prendre en considération l'approche basée sur « toutes les infractions », sans spécification, ce qui rendrait les choses plus claires et permettrait de s'assurer que l'ensemble des infractions graves sont couvertes. A ce jour, la loi n'a pas encore subi l'épreuve de l'application concrète.

9. Aucune condamnation pour blanchiment de capitaux n'a été prononcée depuis cinq ans, c'est-à-dire depuis que cette activité est considérée comme une infraction. Cela peut en partie s'expliquer par le fait que le niveau de preuve requis pour ce type d'infraction n'est pas clair. Il faudrait que la Pologne engage rapidement un certain nombre de procédures pénales, que les procureurs gagnent ces procès (avec des sentences dissuasives), afin d'empêcher que les magistrats et les agents de la force publique ne développent en la matière un état d'esprit négatif se considérant comme impuissants. Il importe donc que les différents départements concernés se mettent d'accord sur le niveau de preuve nécessaire dans les affaires de blanchiment de capitaux. Le Parquet devrait recevoir des consignes claires quant aux preuves minimum indispensables à l'engagement de poursuites pénales. Il conviendrait également, en procédant à un tel réexamen, de revoir le niveau de preuve requis au niveau de l'élément moral de l'infraction. Pour l'instant ce niveau est élevé puisque l'infraction couverte par l'Article 299, paragraphe 1, est basée sur l'intention. Il serait souhaitable d'adopter une norme moins élevée pour les infractions relevant de l'Article 299, paragraphe 1 (par exemple un « soupçon justifié »). Il faudrait également prendre en compte, pour toutes les infractions qui relèvent de l'Article 299, le concept du blanchiment de capitaux « par négligence » tel que le prévoit la Convention du Conseil de l'Europe.
10. L'exclusion du blanchiment du « produit des propres activités délictueuses de l'intéressé(e) », à l'Article 299, constitue un pas en arrière et les examinateurs sont d'avis que cette mesure devrait être rapportée. Ils encouragent également les autorités polonaises à étudier avec soin la possibilité d'adopter la notion de responsabilité pénale des personnes morales.
11. Le Code pénal de 1997 utilise le terme « saisie » au lieu du terme « confiscation ». La saisie [forfeiture] est prévue en termes généraux par les Articles 44-45 du Code pénal. Il existe également des dispositions spéciales relatives à la saisie [forfeiture] dans la partie du Code pénal qui traite des différentes infractions. Une mesure de saisie [forfeiture] particulière est également prévue à l'Article 299, paragraphe 7, en cas de blanchiment de capitaux, telle que cette infraction est définie aux paragraphes 1 et 2 du même article. Cette disposition prévoit la saisie [forfeiture] obligatoire des biens acquis directement ou indirectement grâce au produit d'activités illicites. Elle n'a pas encore été appliquée par les tribunaux, mais elle semble prévoir la privation de l'auteur de l'infraction du produit de ses actes. L'application d'une telle mesure serait cependant plus facile si le terme « produit » était défini de la même manière que dans la Convention du Conseil de l'Europe. Il conviendrait de préciser que cette disposition s'applique également aux ordres d'achat en bourse. En réalité, le système général de saisie [forfeiture], tel qu'il est prévu par l'Article 44, paragraphe 1 du Code pénal, n'est obligatoire que dans la mesure où il s'agit de biens directement dérivés d'une infraction. Pour remplacer leur législation en conformité avec l'objectif politique général de la Convention du Conseil de l'Europe, les autorités polonaises devraient prévoir la possibilité d'une confiscation générale de tout produit ou de tout bien dont la valeur correspond à ce produit dans la mesure où il est, à tous le moins, dérivé d'un crime ou d'une infraction grave ayant généré d'énormes bénéfices ; cette nouvelle disposition permettrait de renforcer les éléments contraignants du système existant. Il est suggéré que ce pouvoir de confiscation soit basé sur la définition générale du produit tiré d'infractions pénales telle qu'elle figure dans la Convention du Conseil de l'Europe. En ratifiant la Convention, les autorités polonaises devraient réviser les dispositions conservatoires qu'elles ont adoptées, de manière à s'assurer que toutes les mesures

concrètes sont prises pour garantir un pouvoir de confiscation plus large.

12. La Pologne n'a pas seulement ratifié la Convention de Vienne et signé celle du Conseil de l'Europe. Elle a également ratifié la Convention européenne d'extradition et ses protocoles ainsi que la Convention européenne de 1959 d'entraide judiciaire en matière pénale. Le fait que la Pologne soit prête à fournir une entraide judiciaire dans ce domaine est un indice très positif, ne serait-ce que dans la mesure où cette attitude, à certains égards, va au-delà de ses propres dispositions internes. Elle est en mesure de fournir une assistance judiciaire générale lorsque le délit de blanchiment de capitaux est basé sur le fait que l'intéressé(e) « aurait dû savoir » ou a fait preuve « de négligence », ou si l'infraction principale n'est pas une infraction principale en Pologne. Elle fournit également une entraide judiciaire en cas de blanchiment du « produit des propres activités délictueuses de l'intéressé(e) », c'est-à-dire lorsque ce dernier est accusé à la fois de l'infraction principale et du blanchiment du produit de cette infraction. La principale lacune, cependant, en matière de coopération internationale, est le fait que certaines parties de la législation polonaise interdisent aujourd'hui toute interférence, au nom d'un Etat étranger, dans les poursuites engagées à l'encontre d'un suspect en Pologne (gel ou saisie des biens, etc.), ainsi que l'exécution des jugements prononcés par un tribunal étranger. On ne sait pas si le processus de ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sera mené à son terme. Les autorités polonaises sont instamment invitées à accorder une priorité élevée au processus de ratification, de manière à permettre une coopération rapide et efficace dans tous les domaines, notamment en ce qui concerne le dépistage, la saisie, le gel et la confiscation des produits du crime.
13. Une autre question, sans doute tout aussi importante que celles susmentionnées pour les capacités de coopération internationale de la Pologne, est l'urgente nécessité de créer une Unité chargée du renseignement en matière financière, grâce à laquelle ce pays pourrait échanger des informations financières avec d'autres organismes de même type, à la fois spontanément et à leur demande, et conclure avec eux des protocoles d'accord.
14. Sur le plan financier, les banques sont tenues de relever l'identité de leurs clients et de tenir leurs registres à jour. En application des lois et réglementations sur les établissements bancaires, elles doivent procéder à un relevé d'identité pour toutes les transactions et tous les échanges de devises supérieurs à 10 000 Ecus et pour toutes les transactions suspectes (en espèces ou non). Il serait prudent de vérifier que ces dispositions s'appliquent également à la Banque nationale de Pologne. L'absence de toute obligation d'identification du client en cas de transaction autre qu'en espèces, même lorsqu'elle est supérieure au montant spécifié par la Directive de la Communauté européenne, est particulièrement préoccupante. Ce type de transaction devrait être couvert par la législation. Les sociétés de courtage sont tenues d'identifier le propriétaire d'un compte-titres, et toutes les transactions sur des titres (espèces ou non) d'une valeur de 20 000 Zlotys¹ ou plus doivent faire l'objet d'une procédure d'identification. Mais les sociétés de courtage ont la possibilité de partir du principe selon lequel le propriétaire déclaré du compte en est le véritable bénéficiaire. Cette situation n'est pas satisfaisante. De plus, la visite sur le terrain n'a pas permis de déterminer avec précision dans quelle mesure les véritables propriétaires sont identifiés dans le secteur bancaire. Les examinateurs ont été informés que des directives

¹ 4 800 Euros.

supplémentaires sur le principe « connaître son client » figureront dans la nouvelle législation. Il faudrait pouvoir disposer, dès à présent, de directives précises, applicables à tous les établissements financiers et de crédit, les obligeant légalement, en cas de doute quant au fait que le client agit bien en son nom, à prendre des mesures raisonnables pour obtenir des informations sur l'identité réelle des personnes au nom duquel le client agit, comme le prévoient la Recommandation 11 du GAFI et la Directive de la CE.

15. Il faut que les autorités de supervision polonaises élaborent leurs propres directives (sur lesquelles sera basée la formation) en fonction des leçons tirées, au niveau local et dans chacun des secteurs concernés, des signaux d'alarme et autres indicateurs de blanchiment de capitaux. Ces directives doivent être établies pour chacun des secteurs concernés, de manière à ce qu'il y ait une obligation de signaler les cas de blanchiment de capitaux même lorsqu'il n'existe pas d'organisme de supervision. L'Unité chargée du renseignement en matière financière, dans la mesure où l'on en crée une, doit jouer un rôle moteur dans l'élaboration de directives bien coordonnées.
16. La Commission de supervision des affaires bancaires, qui a déjà commencé ses activités de lutte contre le blanchiment de capitaux, doit à présent instituer des examens réguliers permettant de contrôler et d'évaluer de façon approfondie le degré effectif du respect, par les banques, de leurs obligations anti-blanchiment. La Commission des opérations de bourse devrait inclure dans son programme d'activité des inspections régulières allant au-delà du contrôle des obligations actuelles et commencer à évaluer le niveau de respect, par les sociétés de courtage, de leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux.
17. Sur le plan opérationnel, il a été difficile d'obtenir des statistiques fiables sur les déclarations de transactions suspectes. Le Cabinet du Procureur général ne semble pas disposer d'un véritable aperçu général du problème. Les examinateurs ont été informés du fait que les transactions suspectes effectivement signalées ne sont pas, pour l'instant, analysées au niveau opérationnel pour déterminer, par exemple, quelles sont les banques qui ne remplissent pas pleinement leurs obligations. Il est impératif d'analyser de façon approfondie les cas de transactions suspectes signalés, et de le faire aussi tôt que possible sans attendre la création de l'Unité chargée du renseignement en matière financière. De même demeure-t-il encore des incertitudes quant au nombre précis des enquêtes sur les affaires de blanchiment de capitaux. Par ailleurs, les autorités de police se sont déclarées inquiètes du fait que les bases de données ne sont pas suffisamment partagées. Ces préoccupations méritent d'être prises en compte, et il faut lever tous les obstacles inutiles. La police a également déclaré aux examinateurs que lorsqu'elle ouvre une enquête, elle n'est pas en mesure de suivre le flux de l'argent potentiellement blanchi sans avoir accès aux informations bancaires à un stade plus avancé que cela n'est le cas aujourd'hui. Là encore, il faudrait pouvoir préciser le fond de ces préoccupations, et supprimer tous les obstacles inutiles. Il faudrait également mettre sur pied un système permettant d'obtenir des informations en retour pertinentes, de manière à renforcer la coopération entre la police et le secteur financier.
18. Pour l'instant, les indicateurs sont tous formels : la couverture du système est insuffisante et le système lui-même ne fonctionne pas bien. Il est impératif de prendre d'urgence des mesures si la Pologne veut mettre sur pied un système efficace et

opérationnel de lutte contre le blanchiment de capitaux, qui soit conforme aux normes internationales. Un grand pas en avant pourrait être franchi en créant le plus tôt possible une Unité chargée du renseignement en matière financière, en adoptant le projet de loi et en ratifiant la Convention du Conseil de l'Europe. Les examinateurs conseillent également aux autorités polonaises de désigner, au niveau opérationnel, le service ou le département censé jouer le rôle moteur dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux, qui servirait de point de convergence et de coordination des différentes activités aujourd'hui dispersées. Qui plus est, il existe un réel besoin de coordination, entre les différents secteurs concernés, de l'approche stratégique à suivre pour lutter contre la menace de blanchiment de capitaux. Il serait utile de créer un organisme de coordination distinct, constitué des représentants des différentes parties prenantes dans le système de lutte contre le blanchiment de capitaux. Cet organisme pourrait établir un plan d'action pour l'ensemble des institutions et agences concernées, qui permettrait de déterminer ce qui doit être fait dans l'ensemble des secteurs, de donner l'impulsion nécessaire au changement et de revoir périodiquement la façon dont l'ensemble du système fonctionne.

OoO