

Strasbourg, 13 décembre 2001

PC-R-EV (01) 2 Rés.

COMITE EUROPEEN POUR LES PROBLEMES CRIMINELS
(CDPC)

COMITE RESTREINT D'EXPERTS SUR L'EVALUATION DES MESURES DE LUTTE
CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX
(PC-R-EV)

PREMIER RAPPORT D'EVALUATION MUTUELLE SUR
LA MOLDOVA

RÉSUMÉ

1. Une équipe d'évaluateurs du PC-R-EV, accompagnée de collègues du Groupe d'Action Financière (GAFI), a effectué une visite en Moldova du 20 au 23 juin 2000.
2. Située au Sud-Est de l'Europe, pays frontalier de la Roumanie et de l'Ukraine, la Moldova traverse actuellement une crise économique et politique grave qui favorise le développement de l'économie parallèle et de nombreux trafics. En outre, la formation dans l'Est du pays d'une république autoproclamée, la Transnistrie, pose d'importants problèmes depuis une dizaine d'années. La criminalité, notamment la criminalité organisée et économique, est en constante augmentation et se développe de façon préoccupante. Les revenus des organisations criminelles sont estimés par les autorités moldaves à plus de la moitié du revenu global de l'économie nationale. Ces revenus proviennent principalement des trafics de drogue, d'armes, de produits pétroliers, de la prostitution, du vol des biens de l'Etat ou de ceux de personnes privées, de la contrebande de tabac et de boissons alcooliques, de fraudes bancaires et financières et de l'évasion fiscale. Le préjudice estimé des infractions de type économique en 1999 représente 142,3 millions de Leis moldaves¹. Les autorités moldaves sont d'avis qu'une grande partie de ces revenus est blanchie par l'intermédiaire du système financier officiel et par l'infiltration, par les organisations criminelles, de pans entiers de l'économie du pays. De nombreuses fraudes financières sont conduites par le biais de sociétés fantômes, généralement frauduleusement créées, ayant une activité économique fictive mais une activité financière très soutenue. Ces sociétés fictives sont utilisées pour frauder le fisc mais aussi pour blanchir de l'argent.
3. La Moldova est confrontée au problème du blanchiment à tous les stades de ce phénomène (investissement, empilage et intégration). Les transactions en liquide sont encore très courantes et certaines personnes rencontrées ont indiqué que des sommes importantes entrent dans le pays sans restriction. En outre, la fragilité du système bancaire et financier, notamment du fait de la situation économique difficile que traverse le pays actuellement, ainsi que la faiblesse des contrôles des organes chargés de la supervision, n'encouragent pas les institutions bancaires et financières à contrôler de manière satisfaisante la provenance des fonds de leurs clients.
4. Les mesures prises par les autorités moldaves apparaissent très limitées. En effet, le blanchiment de capitaux n'a pas été érigé en infraction pénale et les mesures préventives sont très réduites. Seule la Loi sur les Institutions Financières comporte une disposition visant à interdire aux banques le blanchiment de capitaux ou d'autres « valeurs ». Toutefois, la Banque Nationale (BNM) n'a pas pris de sanctions susceptibles d'avoir un effet dissuasif dans ce domaine². En outre, les obligations visant à identifier les clients ou bien à les connaître, ne sont pas prises ou utilisées dans l'optique de contrôler le phénomène du blanchiment de capitaux, alors qu'un règlement de la BNM impose aux banques une identification des clients lors de l'ouverture d'un compte. De plus, il est à noter que d'autres secteurs financiers, tels que les bureaux de change et les intermédiaires intervenant sur le marché boursier, ne sont pas soumis à une telle obligation. Certaines autorités de l'Etat, notamment le Ministère de l'Intérieur, le Ministère des Finances et le Ministère de la Justice, sont pourtant conscientes de la perméabilité du pays au phénomène de blanchiment et montrent une volonté de mettre en place un arsenal permettant de lutter efficacement contre le blanchiment. Dans ce contexte, il faut noter qu'un projet de Loi concernant la Prévention et la

¹ 1 Lei moldave équivaut à environ 0,08 US \$ et 0,60 FF.

² Pendant les discussions préliminaires à la réunion plénière, le BNM a soutenu qu'elle a déjà sanctionné, à plusieurs reprises, des manquements de la part des banques à l'Article 23 de la Loi sur les Institutions Financières. Ces sanctions sont principalement des avertissements écrits, parfois l'interdiction de certaines transactions et à une occasion une amende de 3 millions de Lei. La BNM a précisé que les sanctions monétaires sont difficiles à prendre de fait de la précarité du système bancaire.

Lutte contre le Blanchiment de Capitaux a été élaboré et voté, en première lecture, par le Parlement. De plus, un projet de modification du Code Pénal actuel, visant à créer une infraction de blanchiment selon les mêmes principes que ceux énoncés dans le projet de loi, a été élaboré par le Ministère de l'Intérieur. En outre, le projet de nouveau Code Pénal prévoit dans son Article 266 l'incrimination du blanchiment. Ce texte est en deuxième lecture au Parlement. Enfin, le Programme national de lutte contre le crime organisé, la corruption et le népotisme prévoit le renforcement des mesures anti-blanchiment notamment par l'amélioration du contrôle sur les activités bancaires et financières et l'élaboration d'un mécanisme de mise en œuvre de la Loi sur le Blanchiment de Capitaux lorsqu'elle aura été adoptée.

5. La Moldova a ratifié la Convention des Nations Unies sur le trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes de 1988. Cette convention est entrée en vigueur à l'égard du pays le 16 mai 1995. La Convention du Conseil de l'Europe sur le blanchiment, le dépistage, la saisie et la confiscation des produits du crime de 1990, si elle a été signée en mai 1997, n'a pas encore été ratifiée. En revanche, la Convention européenne d'extradition de 1957 et la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale ont été ratifiées par la Moldova et sont entrées en vigueur à son égard le 31 décembre 1997 et le 5 mai 1998 respectivement. De plus, la Moldova est également partie à plusieurs traités régionaux (pays de la Mer noire) ou bilatéraux relatifs à la coopération dans la lutte contre le crime organisé et ou le trafic de drogue ainsi que des traités régionaux (avec les pays de la CEI) ou bilatéraux, notamment relatifs à l'entraide juridique en matière pénale. Si l'adhésion à un nombre de traités internationaux est un aspect positif en soi, il est néanmoins évident que l'absence de cadre juridique adéquat pour lutter contre le blanchiment, y compris l'absence d'une infraction spécifique de blanchiment et de dispositions en matière de saisie et confiscation des produits du blanchiment, pose de sérieuses limites à la mise en œuvre d'actions de coopération internationale dans la lutte contre le blanchiment de capitaux en Moldova. En outre, vu les obstacles que pose le secret bancaire dans les enquêtes au plan national, il serait étonnant que la Moldova puisse répondre avec satisfaction à des demandes étrangères d'informations détenues par les banques susceptibles d'être utilisées dans une procédure judiciaire étrangère.
6. En l'absence d'infraction spécifique de blanchiment et de dispositions légales concernant la prévention, la seule disposition juridique actuellement en vigueur dans ce domaine, mais selon les évaluateurs non appliquée dans la pratique, est l'Article 23 de la Loi sur les Institutions Financières du 1^{er} janvier 1996 qui interdit aux banques de « cacher, convertir ou transférer l'argent ou d'autres valeurs, dont elle sait [qu'ils ont] une origine criminelle en vue de masquer leur origine illégale, [ou de] prêter assistance à une personne impliquée dans de telles activités en vue de lui épargner les conséquences de ces faits ». En outre, le Ministère Public a indiqué qu'il s'efforce de poursuivre les affaires de blanchiment avec les outils légaux existants concernant notamment la répression de la contrebande, l'évasion fiscale ou encore la corruption. Toutefois, conscient de l'urgence de la situation, le gouvernement a entrepris d'élaborer un projet de loi en matière de blanchiment³. A ce stade, il donne surtout une liste de définitions sans pour autant arriver à rendre les expressions employées facilement compréhensibles. L'impression générale des évaluateurs est que les obligations imposées par ce texte ne ressortent pas clairement et la répartition des tâches entre les organes de l'Etat est difficilement compréhensible. Par conséquent, il n'est pas évident d'appréhender la façon dont ce texte fonctionnera en pratique, en particulier dans la mesure où la création d'une unité de renseignements financiers n'y est plus envisagée. Les évaluateurs recommandent de créer

³ La Moldova a adopté le 15 novembre 2001 une loi concernant la Prévention et la Répression du Blanchiment des Capitaux.

une infraction de manquement à l'obligation de déclaration des transactions suspectes. En effet, sans cette infraction, une telle obligation de déclaration risque de rester lettre morte.

7. Le blanchiment n'étant pas incriminé en droit pénal moldave, les mesures provisoires ainsi que les mesures de confiscation concernent d'autres délits notamment des infractions économiques. Ainsi, l'Article 155 du Code de Procédure Pénale prévoit une obligation pour les autorités de poursuite de procéder à la saisie des biens de la personne poursuivie, lorsque l'action civile l'exige, c'est à dire lorsqu'il y a eu dommage devant être réparé ou lorsqu'il y a la possibilité d'une confiscation pénale ultérieure sur le fondement du texte qui réprime le délit poursuivi. La mesure porte sur tous les types de biens du prévenu, mais la saisie n'est possible que lorsque le procès pénal est ouvert et seulement s'il y a eu mise en accusation. Il faut aussi que les biens saisis appartiennent de façon certaine à l'accusé qui ne peut être qu'une personne physique, puisque les biens des personnes morales ne peuvent être saisis dans le cadre de l'Article 155 du Code de Procédure Pénale. Les évaluateurs considèrent que ce système n'est pas satisfaisant et recommandent donc que la Moldova se dote des outils de procédure adéquats afin que la possibilité d'ordonner la saisie soit prévue dès les premiers moments de l'investigation. La confiscation est prévue par l'Article 33 du Code Pénal et concerne les biens du condamné destinés ou ayant servi à la commission de l'infraction ou encore étant le produit de l'infraction, de même que les revenus de l'utilisation criminelle des biens et des valeurs. Pour que la confiscation soit possible il faut qu'elle soit nommément prévue parmi les sanctions de l'infraction dont il s'agit. Les biens ainsi confisqués seront attribués à l'Etat, en application de l'article 70 du Code de procédure pénale. La confiscation est censée être obligatoire dans les infractions comportant un préjudice matériel. Ces dispositions en matière de confiscation ont également leurs limites. En particulier, il faudrait transformer la confiscation expressément en une mesure venant en complément de la sanction principale et visant à confisquer les avoirs et biens reconnus comme ayant été blanchis. Les évaluateurs recommandent que les autorités moldaves s'assurent que des dispositions adéquates soient prises pour permettre la confiscation de valeur équivalente et la confiscation entre les mains des tiers.
8. En ce qui concerne l'aspect préventif, outre l'Article 23 de la Loi sur les Institutions Financières, il n'y a pas de dispositions contraignantes pour les institutions financières, ni même les banques, visant à établir une politique coordonnée de prévention du blanchiment de capitaux. L'Article 23 de cette loi impose notamment aux banques une obligation de déclarer aux autorités compétentes tout fait dont elles auraient connaissance donnant des informations sur l'origine illégale de l'argent ou des valeurs. Selon les évaluateurs, ce texte n'est pas appliqué en pratique. D'autres dispositions, prises par la Banque Nationale de Moldova (BNM) pour des raisons principalement prudentielles, concernent les modalités d'ouverture et de clôture des comptes bancaires ainsi que les participations significatives dans le capital des banques moldaves. En outre, la BNM a invité les banques, sur la base d'un document non-contraignant (« Manuel pour les contrôles sur place »), à la mise en oeuvre d'une politique de prévention du blanchiment. Ce document d'octobre 1998 établit notamment la procédure officielle de contrôle interne. Ces dispositions ne constituent pas une base suffisante pour lutter contre le blanchiment. Les évaluateurs ont constaté une absence de vigilance et de collaboration des institutions bancaires et financières de la Moldova en matière de lutte contre le blanchiment, qui dépend tout autant du comportement des institutions financières elles-mêmes que de l'attitude peu réceptive de la BNM. Ceci est éminemment regrettable. Les évaluateurs recommandent en conséquence que des mesures urgentes soient prises par le Parlement moldave, en charge du contrôle de la BNM, pour faire en sorte que la BNM attache une véritable importance à la lutte contre le blanchiment de capitaux et qu'elle use notamment des pouvoirs qui sont les siens pour sanctionner ce phénomène au sein du système bancaire, y compris en faisant appliquer de façon plus satisfaisante l'Article 23 de la Loi à l'encontre des

institutions financières. En outre, les évaluateurs recommandent d'instaurer une véritable obligation de déclaration des transactions suspectes, pour les institutions bancaires mais également pour tout le secteur financier (notamment les bureaux de change, les maisons de prêts sur gage et les entreprises d'investissement) et que soit établie au plus vite une unité de renseignements financiers capable de traiter ces données afin que des poursuites pénales puissent être engagées.

9. Pour ce qui concerne les institutions dans les secteurs non-bancaire et non-financier (bureaux de change, prêteurs sur gage, entreprises d'investissement, opérateurs des marchés financiers, associations d'épargne et de crédit, établissements de loterie et jeux de hasard, sociétés d'assurance), elles ont toutes des autorités de tutelle, mais il paraît certain qu'aucune autorité de supervision n'a effectué de contrôles sur le terrain de la lutte contre le blanchiment. En conséquence, les évaluateurs recommandent que ces secteurs soient aussi soumis aux mesures anti-blanchiment essentielles (obligation d'identification des clients, conservation des documents relatifs aux opérations et à l'identification des clients, déclaration des transactions suspectes, élaboration d'un programme interne contre le blanchiment) que ce soit sur le fondement de la législation en cours d'élaboration en matière de prévention et de lutte contre le blanchiment (une fois en vigueur) ou sur celui de dispositions qui seraient adoptées par les autorités de supervision elles-mêmes et dont les autorités de supervision vérifieraient l'application. Cette recommandation concerne tout particulièrement les bureaux de change, les maisons de prêts sur gage et les entreprises d'investissement qui apparaissent actuellement très perméables au phénomène du blanchiment.
10. Les autorités répressives ont à leur disposition une gamme assez large de moyens d'investigation en application de la Loi 45/1994 relative aux activités opérationnelles d'investigation. Ces moyens d'investigation comprennent notamment les perquisitions, la surveillance, les écoutes téléphoniques, l'interception de communications, les opérations sous couvertures - infiltration ainsi que le recours à des indicateurs. En l'absence d'infraction de blanchiment, ces moyens ne sont pas strictement applicables au blanchiment mais plutôt à des délits liés à la criminalité économique de façon plus générale. Toutefois, en pratique il semble qu'un grand nombre d'enquêtes ne peuvent être conduites en raison de la réticence des institutions bancaires à collaborer. En effet, ces dernières utilisent le secret bancaire pour refuser de fournir les informations demandées. Or, elles ne peuvent y être obligées que s'il y a eu au préalable ouverture d'une enquête pénale par le procureur, ce qui n'est possible qu'avec un dossier solide qui nécessite souvent des informations financières détenues par les banques. Aussi, les évaluateurs recommandent l'établissement d'une collaboration efficace entre les divers organes des autorités répressives mais aussi entre ces dernières et les autres institutions étatiques qui devraient être impliquées dans la lutte contre le blanchiment, notamment la BNM, la CNVM ou la Chambre d'enregistrement.
11. En outre, les évaluateurs sont convaincus qu'il est absolument nécessaire de responsabiliser davantage les différentes institutions ou personnes participant à la lutte anti-blanchiment, en commençant par les organes publics en passant par les officiers publics (notamment, les notaires) et enfin, le secteur privé (notamment, les banques), afin qu'à chaque stade les contrôles prévus soient effectivement effectués pour éviter que tout le dispositif de lutte ne repose sur les organes répressifs. En effet, si une telle approche n'est pas suivie toute intervention normative peut se révéler totalement inutile. De plus, les évaluateurs pensent qu'il est indispensable de mettre en place des mécanismes visant à coordonner les actions des diverses institutions et personnes devant participer à la lutte contre le blanchiment, notamment les autorités répressives mais aussi les autorités ayant en charge la supervision des secteurs bancaire et financier.

12. De plus, les évaluateurs considèrent que les autorités moldaves auraient intérêt à faire le bilan du cadre juridique existant afin de répertorier les sources potentielles de difficultés et d'étudier les moyens de lever ces difficultés. Les évaluateurs recommandent aux autorités moldaves de faire procéder à une expertise législative du projet de la Loi sur la prévention et la répression du blanchiment de capitaux, car il ne donne pas en l'état actuel de sa rédaction les bases nécessaires à une lutte efficace contre le blanchiment de capitaux. En particulier, il est recommandé que son champ d'application soit encadré par la définition du blanchiment que doit contenir le Code Pénal.
13. En définitive, les évaluateurs constatent que la Moldova est actuellement totalement perméable au phénomène du blanchiment. Si les autorités moldaves ne se décident pas à faire appliquer les mesures déjà en place pour les banques, à finaliser la rédaction et adopter très rapidement les textes visant à ériger le blanchiment en infraction pénale et mettre en place un système anti-blanchiment adéquat, ainsi qu'à lever les obstacles actuels à la conduite des enquêtes pénales (notamment, le secret bancaire), le blanchiment de capitaux et plus largement la criminalité financière, risquent d'être un frein très sérieux au développement économique du pays.

OoO