

Council of Europe
Conseil de l'Europe



Strasbourg, 11 décembre 1998

PC-R-EV (98) 21 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
MALTE

RÉSUMÉ

1. Une équipe d'évaluateurs du PC-R-EV, accompagnée de collègues du Groupe d'action financière (GAFI) et d'un évaluateur de l'Offshore Group of Banking Supervisors (OGBS) a effectué une visite à Malte du 15 au 18 septembre 1998.
2. Par rapport à ce que l'on constate au niveau international, la criminalité est faible à Malte. Le trafic des stupéfiants et la fraude sont la source principale des produits illicites. A l'heure actuelle, la forme la plus fréquente de blanchiment des capitaux est le fait de trafiquants de drogue locaux qui utilisent les banques locales pour blanchir les produits de leur activité criminelle à Malte. L'année 1988 a vu la création d'un secteur offshore comprenant des banques et des sociétés. Mais par la suite, en 1994, il a été décidé de procéder à l'élimination graduelle de toutes les opérations offshore d'ici à la fin de 2004. Cependant, aussi longtemps que ce secteur ne sera pas définitivement supprimé, il restera un maillon faible dans la lutte contre les activités de blanchiment à moins que la mise en place d'une surveillance effective n'en réduise la vulnérabilité.
3. Le Gouvernement maltais estime que la lutte anti-blanchiment ne sera efficace qu'en recourant à des initiatives de coopération et de coordination dans le cadre d'une stratégie internationale. Cette considération inspire toutes les mesures prises pour lutter contre le blanchiment des capitaux. La mise en conformité de la législation avec les normes et obligations internationales bénéficie donc d'une priorité élevée. Malte a signé et ratifié la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988 (Convention de Vienne). Le cadre juridique mis en place satisfait largement aux exigences de cette convention pour lutter contre le blanchiment des capitaux, considéré comme le principal problème interne en matière de trafic des stupéfiants. Le blanchiment de l'argent de la drogue est puni par la loi en vertu des amendements à l'Ordonnance sur les stupéfiants dangereux de 1939 et de l'Ordonnance sur la profession médicale et les professions apparentées. Cette infraction est sanctionnée par une peine maximale de réclusion à vie ; de plus, la confiscation de tout bien d'une personne condamnée, réputé être le fruit d'une opération de blanchiment, peut être prononcée en sus de la peine d'emprisonnement. Malte n'avait ni signé ni 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 (Convention de Strasbourg) à l'époque de la visite sur place¹. Néanmoins, avec la loi de 1994 sur la prévention du blanchiment des capitaux, Malte ne limite plus aux stupéfiants la définition des infractions principales de blanchiment. Il n'en reste pas moins que la liste de ces infractions est trop restrictive et devrait inclure pour le moins les principaux délits de fraude. La loi de 1994 définit le blanchiment dans le sens indiqué par la Convention de Vienne. Elle inclut le blanchiment des produits. Que l'infraction principale soit ou non de la compétence des juridictions pénales maltaises n'entre pas en ligne de compte. Cependant la loi ne s'applique pas directement aux personnes morales car le droit maltais ne reconnaît pas la responsabilité des sociétés. L'introduction de la pleine et entière responsabilité pénale des personnes morales améliorerait le système et permettrait d'étendre le régime de la confiscation. Cependant, il existe des dispositions énergiques permettant de bloquer les actifs et les biens durant l'instruction pénale (dispositions que les autorités maltaises appliquent avec succès), et de procéder à la confiscation d'actifs et de valeurs à la suite d'une condamnation. Là encore, tout bien sur lequel la personne condamnée exerce un contrôle est assimilé à un produit. Bien que le dispositif juridique soit de bonne facture, il est encore difficile pour le moment de se prononcer sur son efficacité générale. Six affaires ont été portées devant les tribunaux depuis 1996 mais aucune de ces actions pénales n'est arrivée à

¹. Le 5 novembre 1998 (après la visite sur place), Malte a signé la Convention de Strasbourg relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime.

son terme. Les autorités maltaises se sont déclarées disposées à modifier les textes à la lumière de l'expérience une fois ces affaires jugées.

4. Malte a ratifié, en 1994, la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et, en 1996, la Convention européenne d'extradition. En outre, les autorités ont négocié ou sont en train de négocier un nombre appréciable d'accords bilatéraux. Cela dit, la liste restrictive d'infractions principales fait obstacle à une coopération internationale pleine et entière. Elle limite également la gamme des mesures provisoires qui peuvent être prononcées ainsi que les possibilités d'exécution des jugements de confiscation à la demande de pays tiers. Les jugements de confiscation rendus dans des pays tiers peuvent cependant être exécutés à condition qu'il existe une infraction correspondante à Malte.
5. Les règles de 1994 sur la prévention du blanchiment des capitaux visent de manière évidente le système financier et imposent des obligations d'identification, de tenue de registres, de formation et de déclaration des transactions suspectes, conformément aux recommandations du GAFI. Il existe une structure de surveillance solide, composée de la Banque centrale, du Centre des services financiers de Malte (MFSC) et de la Bourse de Malte, à laquelle s'est joint depuis peu le Bureau des jeux, chargé des casinos. Des notes d'orientation très détaillées, émanant pour la plupart de la Banque centrale, encadrent ce mécanisme de surveillance. Récemment, un organisme dont l'importance ne cesse de croître, le Joint Steering Committee, réunissant des représentants de la Banque centrale, des contrôleurs financiers, les autorités répressives et le bureau du procureur général, s'est attelé à la tâche d'harmoniser toutes ces notes d'orientation.
6. Le service d'inspection sur place de la Banque centrale est très volontariste. Il en est de même des inspections sur place visant les compagnies d'assurance et les sociétés d'investissement. Le secteur financier suit très largement les recommandations du GAFI. Cependant, bien que l'ouverture de comptes de porteur ne soit plus autorisée, quelques comptes antérieurs à 1994 subsistent. Même si les soldes de ces comptes sont modiques (des contrôles directs d'identification sont en place pour les nouvelles transactions), ils devront être peu à peu éliminés. Les secteurs onshore et offshore ont recours à des sociétés nommées agissant pour le compte de propriétaires bénéficiaires non résidents. Bien que Malte ait pris des mesures rigoureuses pour prévenir les risques, ce système n'est pas entièrement conforme aux recommandations du GAFI, relatives à l'identification des propriétaires ultimes des sociétés dont les actions sont détenues par les sociétés nommées. Pour une cohérence sans faille dans l'application des recommandations et pour des motifs de transparence, un examen de la situation de ces sociétés renforcerait la lutte anti-blanchiment.
7. Le système de déclaration des transactions suspectes est opérationnel et des copies des rapports de déclaration sont communiquées aux autorités de surveillance concernées ainsi qu'à la police. Pourtant, ces rapports sont peu nombreux (vingt-huit depuis 1995, dont vingt et un émanant de banques onshore et un seul d'un établissement financier non bancaire).
8. Il est d'une importance capitale que le Joint Steering Committee suive en permanence la situation concernant le nombre et la portée des déclarations. Il y aurait beaucoup à gagner à créer, pour une dépense assez modeste, une unité financière de renseignement (UFR) dotée de moyens suffisants pour répondre aux besoins locaux, qui pourrait approfondir la coopération déjà existante avec le secteur financier (notamment en faisant plus de formation et de rétroinformation). Rendre obligatoire la déclaration, jusqu'ici facultative, des entrées de liquidités et autres instruments négociables au porteur permettrait d'améliorer l'efficacité de la

répression et d'impliquer davantage l'Administration des douanes.

9. Dans l'ensemble, Malte s'est doté d'une base solide, susceptible de se muer en un système anti-blanchiment pleinement opérationnel. Ce processus pourrait être renforcé en pérennisant le Joint Steering Committee, qui serait alors officiellement chargé de la supervision stratégique de l'action maltaise de lutte contre le blanchiment des capitaux.

OoO