



Strasbourg, 19 janvier 2001

PC-R-EV (00) 19 Rés.

COMITE EUROPEEN POUR LES PROBLEMES CRIMINELS
(CDPC)

Comité 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 LETTONIE

RÉSUMÉ

1. Une équipe d'examineurs du PC-R-EV, accompagnée de collègues du Groupe d'Action Financière (GAFI), s'est rendue en Lettonie du 7 au 10 mars 2000.
2. La république de Lettonie est située près de la mer Baltique et a une frontière terrestre avec l'Estonie, la Fédération de Russie, le Bélarus et la Lituanie.
3. On constate une augmentation de la criminalité liée à la drogue et de la criminalité économique : la situation géographique de la Lettonie en fait un pays de transit attrayant, notamment pour le trafic de stupéfiants. Ces trois dernières années, les infractions liées à la contrebande ont généré la plus grande partie des produits illicites. On considère qu'outre la contrebande, les principales sources de produits illicites sont le trafic de drogue, le trafic de faux billets de banque, les escroqueries bancaires et financières, la corruption, les activités commerciales illégales, le racket, le trafic de véhicules volés et la prostitution. On estime que les deux tiers des activités délictueuses relèvent de la criminalité organisée. Les groupes organisés opèrent surtout dans les domaines suivants : infractions liées à la drogue, contrebande, vol de voitures, prostitution, traite d'êtres humains, escroquerie, extorsion de fonds et contrefaçon.
4. L'économie lettone reste fondée, dans une large mesure, sur les opérations au comptant. Les sites vulnérables, au niveau des investissements, sont les 228 bureaux de change du pays et ses 21 casinos. La Banque centrale est sensibilisée aux possibilités de blanchiment d'espèces aux niveaux de l'empilage (technique des virements successifs) et de l'intégration, étant donné que dans le secteur bancaire, les titulaires de la moitié des comptes sont des non-résidents. Au niveau de l'intégration, la vulnérabilité au blanchiment de capitaux est liée à la privatisation, ainsi qu'au commerce des produits de grande valeur (voitures, par exemple) et aux transactions immobilières.
5. La Lettonie a pris plusieurs mesures importantes pour lutter contre le blanchiment des capitaux. Elle a élaboré une structure très complète destinée à protéger le système financier grâce à un mécanisme consistant à signaler les transactions suspectes ou inhabituelles et prévoyant différents seuils de déclaration pour les diverses institutions. Ces dispositions figurent dans la loi sur la prévention du blanchiment des produits des activités criminelles (la LPB), entrée en vigueur le 01.06.1998. En vertu de la LPB, on a créé une unité de renseignement financier administrative ou intermédiaire (le Service de contrôle), supervisée par le ministère public, qui est chargée de recevoir, conserver et analyser les déclarations concernant des transactions suspectes ou inhabituelles. Les principaux éléments constitutifs de l'infraction pénale distincte liée au blanchiment de capitaux sont définis dans la LPB, mais c'est la loi pénale qui prévoit les peines applicables, d'ailleurs très lourdes.
6. Il convient de saluer la signature et la ratification, par la Lettonie, de la Convention des Nations Unies de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (la Convention de Vienne). Cette convention est entrée en vigueur en Lettonie le 25.05.1994. La Lettonie a aussi signé et ratifié 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 (la Convention de Strasbourg). Elle s'applique en Lettonie depuis le 01.04.1999.
7. L'infraction de blanchiment de capitaux a plusieurs aspects positifs, mais au moment de la mission sur le terrain, personne n'avait été condamné pour blanchiment de capitaux ni aucune mise en accusation n'avait d'ailleurs été obtenue pour cette infraction. Les autorités lettones ont expliqué qu'il découlait de la législation que le blanchiment de capitaux pouvait faire l'objet de poursuites même si l'infraction principale était commise à l'étranger. Les autorités ont ajouté qu'en théorie, l'auteur de l'infraction principale pouvait être poursuivi pour le

blanchiment des produits de son infraction. Mais ces questions n'ont pas encore fait l'objet de décisions de justice. L'« actus reus » étant très proche du libellé de la Convention de Strasbourg, la gamme d'activités pouvant constituer un blanchiment de capitaux est suffisamment large. L'article 4 de la LPB énumère 14 catégories d'infractions principales, qui comprendraient au total 39 infractions figurant dans la loi pénale¹. La liste est donc longue, mais pas exhaustive. Cette démarche fondée sur une liste satisfait aux exigences fondamentales imposées par les Conventions de Vienne et de Strasbourg dans ce domaine, mais les autorités lettones sont vivement encouragées à suivre l'approche de la Convention de Strasbourg, qui assimile à une infraction principale « toute infraction pénale » à la suite de laquelle des produits sont générés et susceptibles de devenir l'objet du blanchiment ; cela permettrait d'indiquer clairement et de garantir que toutes les infractions graves qui génèrent des produits illégaux en Lettonie sont dûment visées. Compte tenu de la difficulté à déterminer le niveau de preuve requis pour l'infraction principale, les policiers et les procureurs ont besoin d'orientations concernant cet aspect pratique important. Un autre problème risque de tenir au fait que des critères très élevés semblent nécessaires pour établir l'intention requise. Les examinateurs estiment que les poursuites concernant le blanchiment de capitaux donneront de bien meilleurs résultats si l'élément moral de l'infraction est reconsidéré. Il conviendrait au moins de préciser que l'intention peut être établie sur la base de circonstances factuelles objectives. En outre, on améliorerait l'efficacité du système des poursuites en prévoyant que celles-ci puissent être engagées sur la base de soupçons plausibles ou d'une négligence.

8. S'agissant de la confiscation, l'article 42, combiné à l'article 66, devrait théoriquement permettre d'atteindre certains de principaux objectifs de la Convention de Strasbourg. Toutefois, en pratique, les examinateurs ne sont pas convaincus que la Lettonie dispose d'un régime de confiscation efficace qui remplisse toutes les conditions fixées par la Convention. Les autorités lettones devraient donc revoir leur régime de confiscation, pour le rendre capable, dans une large gamme d'infractions pénales, de priver les délinquants des produits de leurs délits, ou (compte tenu du sens large que la Convention de Strasbourg donne au terme « produit ») des biens dont la valeur correspond à ces produits. En outre, il faudrait faire en sorte qu'un bien ne puisse pas échapper à la confiscation lorsqu'il est transféré à un tiers (sous réserve des droits de l'acquéreur de bonne foi). Il conviendrait aussi de considérer sérieusement la possibilité de renverser la charge de la preuve pour établir de manière satisfaisante [après condamnation] si les produits du crime sont directs ou indirects.
9. Le régime actuel de mesures provisoires semble être rarement utilisé. En effet, dans le cadre des investigations en cours concernant le blanchiment de capitaux, aucune mesure provisoire n'a encore été adoptée. Il semble que les articles 120 et 121 du Code de procédure pénale s'opposent à ce que des policiers ou des procureurs obtiennent l'application des mesures provisoires requises. Il est donc urgent que les autorités lettones examinent cette question, et fassent en sorte que le régime de mesures provisoires fonctionne vraiment, et en particulier que le système juridique n'empêche pas de prendre rapidement les dispositions nécessaires pour bloquer des comptes. De plus, le Service de contrôle devrait être investi légalement du pouvoir de suspendre lui-même des transactions, le temps d'effectuer les premières vérifications et de prendre les décisions procédurales, au lieu d'avoir à donner aux banques le conseil de bloquer les transactions (conseil qui risque de ne pas toujours être suivi).

¹ D'autres modifications sont entrées en vigueur après la mission sur le terrain, le 11.07.2000 ; le nombre des infractions principales a ainsi été porté à 41, et la définition des infractions principales liées à la corruption a encore été affinée.

10. La Lettonie est partie à de nombreux accords multilatéraux, qui devraient lui permettre de coopérer pleinement avec les autres pays. Cela dit, l'élargissement de la gamme des infractions principales peut aussi faciliter l'entraide internationale. La Lettonie a déjà reçu un nombre considérable de demandes d'entraide judiciaire émanant de l'étranger, et à ce jour, elle n'a jamais opposé de refus.
11. En Lettonie, la gamme des autorités soumises à des obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux est beaucoup plus large que ne le prévoient les normes internationales actuelles. De fait, l'expression « institution financière » englobe tous les organismes effectuant des opérations financières. Cette solution présente l'avantage de la souplesse, mais de l'avis des examinateurs, elle nécessite d'apporter des précisions, c'est-à-dire de dresser la liste des organismes auxquels incombent expressément des obligations de déclaration. Soumettre l'ensemble des organismes à ces obligations suppose de déployer des efforts considérables et de disposer de ressources importantes pour faire en sorte qu'ils connaissent tous leurs obligations. Les autorités lettones doivent vérifier qu'elles possèdent bien les ressources et les structures nécessaires pour faire appliquer aussi largement ces obligations et assurer la supervision. Le Service de contrôle en particulier a besoin d'être doté de ressources suffisantes pour accomplir sa mission d'information globale, ainsi que toutes ses autres tâches.
12. Entre le 01.06.1998 et le 01.01.2000, le Service de contrôle a reçu 1634 déclarations de transactions inhabituelles et 424 déclarations de transactions suspectes ; 90% de ces déclarations émanaient de banques. La Banque de Lettonie devrait examiner avec attention la multiplication des déclarations dans le secteur bancaire et l'absence de déclarations émanant de bureaux de change constatée à ce jour. Les autorités lettones souhaiteront peut-être aussi voir si certaines informations relatives à des transactions inhabituelles ne pourraient pas être mieux ciblées maintenant, grâce à l'expérience acquise.
13. Il est nécessaire de faire reposer l'obligation de déclaration sur des bases solides. Ainsi, tout défaut de déclaration doit engager la responsabilité pénale ; dans les institutions soumises à l'obligation de déclaration, les cadres supérieurs doivent être pleinement responsables des systèmes internes et garants de leur bon fonctionnement. On désigne généralement une personne responsable du respect des dispositions légales, mais actuellement, son statut n'est pas conforme aux recommandations du GAFI.
14. La Lettonie a mis en place des obligations de base en matière d'identification des clients. On a indiqué aux examinateurs qu'il était impossible d'ouvrir des comptes anonymes. Cela dit, les comptes numérotés sont autorisés, mais leur nombre n'est pas connu. Les autorités lettones devront se montrer vigilantes, car la présence de compte numérotés risque de réduire considérablement l'efficacité des procédures de contrôle globales visant à détecter les transactions suspectes. Il est nécessaire de revoir les obligations d'identification du client lorsque celui-ci est une personne morale, en vue de respecter pleinement la recommandation N°10 du GAFI. De plus, il conviendrait de rendre plus strictes les obligations légales concernant l'identification du client lorsqu'un établissement de crédit ou une institution financière sait ou a de bonnes raisons de penser qu'un client ouvre des comptes ou réalise des transactions dans l'intérêt d'un tiers ; à cet égard, la Lettonie devrait essayer d'appliquer scrupuleusement la recommandation N°11 du GAFI, en vue de déterminer l'identité véritable de la personne pour le compte de laquelle ces opérations sont effectuées.
15. Les autorités de supervision devraient se voir confier la tâche de déterminer dans quelle mesure les institutions relevant de leur responsabilité remplissent les obligations qui leur incombent, au titre de la LPB, en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux. Des

programmes d'inspections régulières devraient être lancés dans les meilleurs délais. On devrait envisager d'étendre ces inspections aux bureaux de change. Il conviendrait de répertorier les signes avant-coureurs et les indicateurs de transactions douteuses, pour aider les institutions financières à détecter les comportements suspects chez leurs clients.

16. La détermination du Service de contrôle à lutter contre le blanchiment ne fait aucun doute. Toutefois, il importe que le Service mette en place un accès direct aux bases de données de la police. A l'avenir, cet organe devrait se concentrer sur les déclarations concernant des transactions suspectes et s'employer à traiter rapidement les renseignements financiers pour que des procédures pénales puissent être engagées. A l'époque de la mission sur le terrain, seuls 39 dossiers avaient été communiqués au procureur en vue d'un examen plus approfondi.
17. Les procédures d'enquête et judiciaires ont semblé lentes et ont été qualifiées de « bureaucratique ». Il est nécessaire d'accélérer les phases correspondant aux investigations et aux poursuites. Il faut de toute urgence qu'on puisse constater, en Lettonie, que des enquêtes sur le blanchiment de capitaux aboutissent, que des poursuites conduisent à des jugements, et que des confiscations importantes sont ordonnées. Lorsque le système juridique entrave le bon déroulement des enquêtes policières, il convient de lever les obstacles inutiles qui s'opposent à ce que les techniques d'investigation – y compris les techniques spéciales – soient pleinement utilisées au stade le plus précoce.
18. Plusieurs affaires signalées à la police concernent des infractions principales commises par des entreprises sans existence légale. Il faut bien entendu se préoccuper de ce phénomène, mais dans le domaine du blanchiment de capitaux, les services répressifs devraient aussi intensifier leur lutte contre les activités criminelles plus traditionnelles qui génèrent des produits illicites considérables, telles que le trafic de drogue et d'autres infractions lucratives commises par des groupes organisés.
19. Il faut saluer les efforts que la Lettonie a déployés, et qui lui ont permis de faire beaucoup de progrès en très peu de temps. La Lettonie doit continuer d'avancer dans cette voie et s'appuyer sur ses acquis pour rendre son système pleinement opérationnel. Le Conseil consultatif, organe de haut niveau qui rassemble la plupart des acteurs clés de la lutte contre le blanchiment de capitaux, est l'un des atouts du système letton. Cet organe serait encore plus utile s'il jouait un rôle plus stratégique, notamment en réexaminant périodiquement le fonctionnement de l'ensemble du système. Ainsi, à mesure que le système se développe, le Conseil consultatif pourrait suivre l'évolution du rythme auquel les enquêtes sur des affaires de blanchiment progressent et donnent lieu au déclenchement de procès.

OoO