



Strasbourg, 17 mai 2004

MONEYVAL (2004)5 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 LETTONIE**

**RÉSUMÉ**

1. Une équipe d'évaluateurs du MONEYVAL, accompagnée par un collègue du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI), s'est rendue en Lettonie du 11 au 14 novembre 2002 dans le cadre du deuxième cycle d'évaluations du MONEYVAL.
2. Au moment de la deuxième mission sur place, les principales sources de produits de la criminalité étaient encore le trafic de stupéfiants, la contrebande, la corruption et la fraude. La fraude fiscale, y compris la fraude sur la TVA, génère également d'importants volumes de produits blanchis, même si le nombre d'infractions détectées est relativement faible.
3. Le blanchiment de capitaux ne repose pas uniquement sur l'infraction principale au niveau national. Les autorités lettones ont pris la mesure de la menace extérieure que font peser sur le système financier letton les infractions commises à l'étranger.
4. La Lettonie continue d'attirer un volume considérable d'investissements étrangers. Au moment de la mission sur place, le nombre de comptes de non-résidents se situait à 52 % du total des dépôts. Les personnes rencontrées par l'équipe étaient conscientes que les risques de blanchiment de capitaux étaient supérieurs dans le cas des non-résidents.
5. Les banques restent particulièrement vulnérables au blanchiment de capitaux. Elles représentent 90 % de l'ensemble des déclarations suspectes et inhabituelles (11 398 entre 2000 et 2002). Les autorités de tutelle du secteur financier et les CRF étrangères, au moment de la mission sur place, constituaient les deuxièmes grandes sources de déclarations au Service de contrôle, qui est la CRF lettone. Lorsque les évaluateurs étaient sur place, un nombre bien plus réduit de déclarations avait été reçu par le Service de contrôle, en provenance de notaires, et des secteurs des jeux et de l'assurance. Aucune déclaration n'émanait des 222 bureaux de change. Les autorités lettones devraient mettre l'accent sur la diffusion de l'information et la formation concernant la nécessité pour d'autres personnes et institutions vulnérables soumises aux obligations anti-blanchiment d'effectuer des déclarations au Service de contrôle – en particulier ce que l'on appelle les « ouvriers de portes » et les bureaux de change.
6. Au moment de la mission sur place, 3 poursuites pénales pour blanchiment de capitaux avaient été engagées et une autre affaire était sur le point de passer devant les tribunaux. Il n'y avait aucun cas de poursuites menées à terme ou de condamnation pour blanchiment de capitaux.
7. Dans l'ensemble, depuis la première évaluation, la Lettonie a réalisé quelques progrès dans le sens de la mise en place d'un système complet et cohérent de lutte contre le blanchiment de capitaux, mais ces progrès restent lents – en particulier concernant les aspects juridiques/répressifs. Les établissements de crédit et le Service de contrôle fournissent un travail intense et d'excellente qualité, en particulier pour générer et analyser des déclarations (dont la qualité, en ce qui concerne les opérations suspectes, s'améliore constamment). Toutefois, les résultats de toute cette activité semblent très maigres. Le nombre d'enquêtes, de poursuites et de confiscations liées au blanchiment de capitaux a été très décevant. Les déclarations analysées par le Service de contrôle, même si leur nombre est impressionnant, ne sont pas une fin en soi et il faut accorder davantage d'attention aux enquêtes et aux poursuites.
8. Sur le plan normatif, la Loi de prévention du blanchiment des produits tirés d'activités criminelles (LPB) a été modifiée à plusieurs occasions. Ces modifications ont entre autres

étendu l'autorité du Service de contrôle, changé la composition du Conseil consultatif (l'organe de coordination) et ciblé le financement du terrorisme.<sup>1</sup>

9. La définition de l'infraction de blanchiment de capitaux a en outre été élargie en allongeant la liste des infractions principales. Cependant, l'élément intentionnel de l'infraction est resté celui de la « connaissance », critère dont la satisfaction semble nécessiter un apport important de preuves. Il faudrait envisager rapidement de clarifier, si nécessaire au moyen d'une loi, les obligations en matière de preuves pour obtenir une condamnation. Plus particulièrement, il faudrait chercher, au moins, à éliminer dans la législation le moindre doute sur le fait qu'une condamnation pour blanchiment de capitaux est possible en l'absence d'un verdict de culpabilité pour l'infraction sous-jacente et que cet élément puisse être prouvé par des preuves circonstanciées ou autres. L'introduction de la responsabilité pénale des personnes morales, qui a été proposée au moment de la mission sur place, constituerait également une évolution positive.

10. Au moment de la mission sur place, la législation relative à la confiscation était en cours d'examen dans le cadre d'un nouveau projet de Code de procédure pénale. Sa mise en œuvre marquerait un progrès important dans ce domaine et éliminerait une partie au moins, des incertitudes et des carences actuelles mises en évidence par le premier rapport d'évaluation. La recommandation de la première équipe d'évaluation, qui avait fortement conseillé un réexamen du régime de confiscation, est réitérée par les évaluateurs actuels. Ceux-ci préconisent une approche complète de la confiscation (en particulier en gardant à l'esprit les impératifs de la lutte contre le blanchiment de capitaux). Cet examen devrait comporter une réflexion sur le problème de l'inversion de la charge de la preuve (après la condamnation), lorsqu'il s'agit d'établir quels biens ont été acquis de façon illicite dans le cas de certaines infractions graves et lucratives. Les autorités lettones doivent aussi s'assurer que des mesures provisoires peuvent être prises suffisamment tôt au stade de l'enquête et que des exigences de preuves excessives et irréalistes ne sont pas nécessaires pour les déclencher.

11. Sur le plan de la coopération internationale, les dispositions du projet de Code de procédure pénale doivent être réexaminées pour s'assurer que la Lettonie peut accorder toute l'aide possible aux termes de la Convention n°141 du Conseil de l'Europe pour la mise en œuvre des ordonnances de confiscation et des mesures provisoires étrangères. La question du partage des actifs confisqués a été traitée dans le nouveau Code de procédure pénale.

12. Le Service de contrôle reste une CRF effectuant un travail sérieux, professionnel et approfondi. Il continue d'être au cœur des efforts nationaux de lutte contre le blanchiment de capitaux. Il est doté de ressources suffisantes et bénéficie d'un bon soutien des pouvoirs publics. Les évaluateurs estiment que le recrutement d'un ou de plusieurs agents de liaison de la police serait bénéfique pour optimiser la coordination au jour le jour de la mise en œuvre de la loi. Le Service de contrôle doit, et s'efforce d'envoyer davantage de déclarations aux autorités judiciaires.

13. Sur le plan opérationnel, les enquêtes en vue d'engager des poursuites pour l'infraction de blanchiment de capitaux distinctement de l'infraction principale ne sont apparemment pas une pratique courante, même lorsque l'infraction principale est considérée comme une

---

<sup>1</sup> Depuis la mission sur place, le Parlement a adopté le 18 décembre 2003 des modifications supplémentaires destinées avant tout à renforcer l'harmonisation avec la Deuxième Directive de l'UE. Ces modifications sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2004.

importante infraction lucrative. Les évaluateurs recommandent fortement que, dans les grosses affaires pénales lucratives, les questions liées au blanchiment de capitaux fassent l'objet d'une enquête parallèle à l'enquête sur l'infraction principale. Une approche plus volontariste axée sur les actifs, généralement de la part des autorités judiciaires, vis-à-vis des enquêtes devrait faciliter les poursuites dans des cas de blanchiment de capitaux lorsque qu'aucune déclaration d'opérations suspectes (DOS) ou déclaration d'opération inhabituelle (DOI) n'a été transmise par le Service de contrôle. Une telle approche est fortement recommandée – non seulement par rapport aux infractions financières et fiscales, mais aussi dans les enquêtes liées aux stupéfiants et, plus généralement, à la criminalité organisée. Une meilleure formation des enquêteurs financiers est indispensable pour appuyer une telle approche. De nouvelles ressources qui émanent du Service de contrôle ont été attribuées aux enquêtes spécialisées sur le blanchiment de capitaux – à la Police financière comme au Bureau de la criminalité économique. Les besoins de ressources des autorités judiciaires doivent cependant être dans l'ensemble réexaminés pour mieux soutenir les travaux du Service de contrôle et pour mener énergiquement des poursuites contre davantage d'affaires de blanchiment de capitaux. La Police et les procureurs doivent à la fois remédier aux raisons expliquant le manque de succès obtenu jusqu'à présent et réétudier leur approche actuelle vis-à-vis des enquêtes et des poursuites dans les affaires de blanchiment de capitaux. Le Conseil consultatif doit aussi se demander si les initiatives actuelles en matière de législation répondront pleinement aux besoins d'accélérer le processus et si d'autres changements de la législation sont nécessaires pour éliminer les obstacles juridiques et institutionnels restants qui entravent les poursuites et le recours à des ordonnances de confiscation d'une importance majeure en pareils cas.

14. Depuis la première évaluation, la Commission bancaire et financière (CBF) a été constituée, réunissant les responsabilités de délivrance des agréments et de surveillance prudentielle concernant les établissements de crédit, les caisses d'épargne, les bourses, le Dépositaire central de Lettonie et les sociétés de courtage, les sociétés d'investissement et les sociétés d'assurance. La Banque centrale de Lettonie conserve son rôle d'instance délivrant les agréments et de surveillance vis-à-vis des bureaux de changes et elle joue un rôle important dans la définition de la politique de lutte contre le blanchiment de capitaux. Les services de l'Inspection de la loterie et autres jeux de hasard (ILJ) restent chargés de la délivrance des agréments et de la surveillance sur ce marché. Des mesures concrètes sont entreprises pour mettre au point la structure de réglementation et de surveillance de l'ensemble de ces secteurs, et l'ILJ notamment a une approche particulièrement déterminée pour la délivrance d'agréments. Les évaluateurs conseillent une approche encore plus volontariste en matière d'inspection à l'égard des bureaux de change, accompagnée de sanctions dissuasives lorsque des manquements sont repérés.<sup>2</sup> Le programme de l'ILJ devrait être complété par des inspections sur place spécialement axées sur la question anti-blanchiment dans son ensemble et les instructions de l'ILJ sur cette question. Les autorités lettones doivent aussi se pencher sur les autres structures de réglementation et de surveillance nécessaires lorsqu'il n'existe aucune autorité de tutelle. Les amendes administratives actuellement disponibles, qui sont d'un montant plus faible, ne paraissent pas très dissuasives aux évaluateurs et, à leur avis, il faudrait les réexaminer. Il faudrait par ailleurs pouvoir imposer des sanctions en cas de manquements aux instructions de la CBF.

---

<sup>2</sup> Les autorités lettones ont signalé au moment de l'adoption du présent rapport que le nombre d'inspections sur place dans les bureaux de change avait augmenté en 2003 de 30 % et que la portée des vérifications s'étaient nettement améliorée.

15. Pour ce qui est de l'identification de la clientèle, les évaluateurs recommandent que, dans tous les cas où des relations commerciales sont établies ou des opérations effectuées pour le compte de clients qui ne sont pas présents physiquement à des fins d'identification (les opérations à distance), il faut explicitement prévoir dans la loi de prendre des mesures complémentaires pour compenser les risques plus importants de blanchiment de capitaux découlant de telles opérations. Des exemplaires des documents pertinents doivent être obtenus de façon systématique pour permettre une vérification, non seulement dans le cadre de nouvelles relations commerciales ou opérations mais aussi, dans la mesure du possible, pour les clients déjà acceptés. Les autorités de tutelle devraient accorder une attention particulière lors des inspections sur place ou en dehors aux procédures d'identification existantes dans le cas de titulaires de comptes de non-résidents.

16. En ce qui concerne l'identification des bénéficiaires effectifs, la loi exige que les institutions concernées, si elles savent ou soupçonnent qu'une opération est menée pour le compte d'un tiers, prennent les mesures raisonnables pour identifier le tiers. Les autorités lettones ont réagi positivement à la suggestion du rapport de la première évaluation selon laquelle des déclarations écrites pourraient être utiles à cet égard. Une « Carte d'identification du bénéficiaire effectif » est annexée aux Recommandations de la CBF pour la formulation de procédures d'identification de la clientèle et des opérations suspectes ou inhabituelles. Les évaluateurs estiment que cette initiative devrait désormais constituer plus clairement une obligation normative et ne devrait pas être laissée à l'appréciation des différentes institutions.<sup>3</sup> Les autorités lettones sont également encouragées à publier des instructions pour les situations où il serait prudent de ne pas se contenter d'une déclaration écrite et de chercher à obtenir aussi des données d'identification, avant d'accepter des clients. De manière générale, la rigueur de l'identification des bénéficiaires effectifs en dernier ressort lors de l'ouverture d'un compte, etc. devrait faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre de la surveillance.

17. La loi lettone relative aux établissements de crédit autorise les comptes de mandataires. On part du principe que l'identité des bénéficiaires est connue des personnes appropriées dans les institutions financières où ces comptes existent, ainsi que des autorités de tutelle, mais pas des personnes qui, au sein des institutions financières s'occupent des mouvements de fonds au jour le jour. Des instructions sur l'identification des opérations suspectes dans le contexte du fonctionnement de ces comptes seraient bénéfiques.

18. Enfin les évaluateurs suggèrent que, si nécessaire, le Conseil consultatif se voit accorder plus clairement la responsabilité formelle d'évaluer les performances du système dans son ensemble et fasse les recommandations nécessaires aux pouvoirs publics.

19. Ainsi, les progrès réalisés pourraient servir de base au déploiement d'un dispositif opérationnel équilibré de lutte contre le blanchiment de capitaux.

OoO

---

<sup>3</sup> La Loi sur la prévention du blanchiment des produits d'activités criminelles [LPB], dans sa version modifiée de décembre 2003, établit clairement l'obligation normative de demander une déclaration écrite au client pour identifier le tiers.

