



Strasbourg, 12 décembre 2008

MONEYVAL (2008) 32 SUMM

COMITE EUROPEEN SUR LES PROBLEMES CRIMINELS
(CDPC)

COMITE D'EXPERTS
SUR L'EVALUATION DES MESURES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT
DE CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME
(MONEYVAL)

RAPPORT D'EVALUATION DETAILLEE DE TROISIEME CYCLE
SUR L'ESTONIE

LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX
ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME

SUMMARY¹

Mémoire
préparé par le Secrétariat
Direction Générale des Droits de l'Homme et des Affaires Juridiques

¹ Adopté par MONEYVAL lors de sa 28^e Session plénière (Strasbourg, 8-12 décembre 2008).

Tous droits réservés. Sauf indication contraire, la reproduction est autorisée à condition de mentionner la source. Pour toute utilisation à des fins commerciales, aucune partie de cette publication ne peut être traduite, reproduite ou transmise, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, électronique (CD-Rom, Internet, etc.) ou mécanique, y compris la photocopie, l'enregistrement ou tout système de stockage ou de recherche d'information, sans une autorisation écrite préalable du Secrétariat de MONEYVAL, Direction Générale des Droits de l'Homme et des Affaires Juridiques, Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg ou dgh1.moneyval@coe.int).

RESUME

1. Informations générales

1. Le présent rapport donne un résumé des mesures LCB/FT en vigueur en Estonie au moment de la visite sur place du 3 au 9 février 2008 ou immédiatement après. Il décrit et analyse ces mesures et formule des recommandations sur les moyens de renforcer certains aspects du système (voir Tableau 2). Il indique aussi le niveau de conformité de l'Estonie avec les 40+9 Recommandations du GAFI (voir Tableau 1). L'évaluation porte également sur la conformité de l'Estonie avec la *Directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme* (ci-après : Troisième Directive LCB de l'UE) et la *Directive de la Commission 2006/70/CE du 1^{er} août 2006 portant mesures de mise en œuvre de la Directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil pour ce qui concerne la définition des « personnes politiquement exposées » et les conditions techniques de l'application d'obligations simplifiées de vigilance à l'égard de la clientèle ainsi que de l'exemption au motif d'une activité financière exercée à titre occasionnel ou à une échelle très limitée* (ci-après : Directive de mise en œuvre 2006/70/CE). Cependant, la conformité ou la non-conformité avec la Troisième Directive LCB de l'UE et la Directive de mise en œuvre 2006/70/CE, qui est présentée en détail dans une annexe distincte, n'est pas prise en considération dans la notation du Tableau 1.
2. D'importants changements ont eu lieu depuis la dernière évaluation. La nouvelle Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (ci-après : loi LCB/FT) est entrée en vigueur le 28 janvier 2008. Cette nouvelle loi vise notamment à harmoniser la législation estonienne avec les normes de la Troisième Directive LCB de l'UE et de la Directive de mise en œuvre 2006/70/CE. Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer l'efficacité de cette loi, on peut déjà dire que celle-ci renforcera de façon importante le régime LCB/FT de l'Estonie. Le pays semble maintenant disposer d'un système légal et institutionnel LCB/FT solide ; en outre, des résultats d'un niveau convenable ont été obtenus sur la base de la législation antérieure. Cette évaluation est aussi confirmée par la bonne compréhension des questions LCB/FT dont ont fait montre les représentants du secteur privé rencontrés par l'équipe d'évaluation.
3. En ce qui concerne la situation en matière de blanchiment de capitaux, les autorités estoniennes ont indiqué avoir des difficultés à déterminer les crimes qui doivent être considérés comme infractions principales typiques du blanchiment de capitaux en Estonie ; le nombre jusqu'ici assez réduit d'affaires de blanchiment de capitaux ne permet pas d'identifier des tendances et des typologies. Cependant, dans les affaires ayant donné lieu à des poursuites, la violation de la réglementation sur les produits tels que l'alcool et le tabac, le vol en forêt, la fraude informatique, le vol, l'acceptation de gratifications et de versements illicites constituaient les infractions principales. D'après les enquêtes en cours, la fraude (en particulier la fraude à l'internet), les infractions fiscales et les infractions à la législation sur les drogues constituent des infractions principales dans un certain nombre d'affaires de blanchiment de capitaux. Dans nombre des affaires en cours, l'infraction principale a été commise à l'étranger ou bien les victimes se trouvent à l'étranger (surtout dans les affaires de fraude à l'internet).
4. S'agissant du financement du terrorisme, les autorités estoniennes ont indiqué qu'à leur connaissance, aucun acte de financement du terrorisme, ni aucune autre infraction liée au terrorisme n'a encore été commis sur le territoire de l'Estonie ou via l'Estonie. Selon le rapport d'Europol « *Terrorist Activity in the European Union : Situation and Trends Report (2006)* »², l'Estonie fait partie (avec six autres pays) des pays de l'UE les moins menacés par le terrorisme et

² <http://www.statewatch.org/news/2006/may/europol-terr-rep-2004-2005.pdf>.

les activités de soutien au terrorisme. Les autorités estoniennes ont déclaré qu'à la fin 2006, il n'y avait aucun groupe terroriste actif en Estonie, ni aucune personne soutenant ou finançant une organisation terroriste internationale. Bien qu'elles ne puissent être exclues à l'avenir, les autorités estoniennes considèrent de telles activités fort peu probables.

2. Systèmes juridiques et mesures institutionnelles connexes

5. Depuis la dernière évaluation de MONEYVAL, l'Estonie a amélioré le cadre légal pour l'incrimination du blanchiment de capitaux. Le nouveau libellé de la définition de l'infraction de blanchiment de capitaux est très proche du langage des conventions internationales sur les aspects matériels de l'infraction. L'Estonie applique une approche « toutes infractions » ; toutes les infractions désignées au titre des Recommandations du GAFI peuvent constituer des infractions principales pour le blanchiment de capitaux, y compris le financement du terrorisme (dans la mesure où celui-ci est incriminé en Estonie ; pour les insuffisances de mise en œuvre, voir plus loin par. 10). La législation incrimine maintenant clairement le blanchiment de capitaux lorsque l'activité criminelle principale a eu lieu à l'étranger. La suppression de la référence aux produits blanchis comme biens acquis en conséquence directe d'une action réprimée par le droit pénal est aussi positive : l'Estonie peut maintenant poursuivre le blanchiment de capitaux lorsque les biens en jeu ont été acquis directement ou indirectement par un crime. Les personnes physiques et morales peuvent être poursuivies pour blanchiment de capitaux dès lors que l'infraction a été commise de façon intentionnelle (le blanchiment de capitaux par négligence n'est pas incriminé).
6. Les procureurs et les juges ont été unanimes à déclarer – et la pratique des tribunaux montre – que l'autoblanchiment peut être poursuivi en Estonie. Toutefois, cette unanimité était absente à propos de l'expression « *activité criminelle* », qui a remplacé le terme de « *crime* » pour désigner l'infraction sous-jacente au blanchiment de capitaux. Les rédacteurs de la loi (ministère de la Justice) cherchaient à libérer les praticiens de la nécessité d'une condamnation antérieure ou simultanée pour l'infraction principale, comme l'exigeait la précédente loi LCB/FT (ce que montre le fait que toutes les infractions de blanchiment de capitaux ont jusqu'alors été poursuivies conjointement avec les infractions principales pertinentes ou après qu'ait été obtenue une condamnation pour l'infraction principale correspondante). Les juges et les procureurs auraient préféré une formulation différente indiquant clairement qu'une condamnation pour l'infraction principale n'est pas une condition préalable à l'infraction de blanchiment de capitaux. Il est encore trop tôt pour dire comment la nouvelle disposition sera interprétée en pratique et quel sera le niveau de preuve requis pour l'infraction principale sous-jacente afin d'obtenir une condamnation pour blanchiment de capitaux – c'est-à-dire si une condamnation ou tout au moins une inculpation pour l'infraction principale sera une condition préalable à la condamnation pour blanchiment de capitaux. Des incertitudes subsistent, par conséquent, sur le fait de savoir si les modifications de la législation vont maintenant permettre de condamner une personne pour blanchiment de capitaux en l'absence d'une condamnation antérieure ou simultanée pour l'infraction principale.
7. La législation estonienne couvre la tentative, la complicité, l'aide et les conseils en vue de la commission d'une infraction de blanchiment de capitaux. Cependant, l'Estonie n'a pas encore introduit pleinement la notion d'entente criminelle en relation avec l'infraction de blanchiment.
8. De 2005 à février 2008, 8 condamnations pour blanchiment de capitaux ont été obtenues en Estonie ; 12 personnes physiques et 1 personne morale ont été condamnées. Les infractions principales couvraient différentes catégories de crimes (voir plus haut par. 3). Les sanctions imposées se situaient entre 2,6 et 5 années d'emprisonnement (toutes les peines étaient avec sursis ou en partie avec sursis) ; la personne morale condamnée a été dissoute. Etant donné la taille du pays, le nombre de ses habitants et les risques de blanchiment de capitaux auxquels il est exposé, le nombre de condamnations peut être considéré comme satisfaisant, bien qu'un nombre supérieur serait préférable.

9. En ce qui concerne l'incrimination du financement du terrorisme, il convient de noter que l'Estonie a ratifié la Convention des Nations Unies sur la répression du financement du terrorisme. Pendant les dernières années, l'Estonie a renforcé de façon significative son cadre légal pour l'incrimination du financement du terrorisme. La législation estonienne inclut une disposition claire réprimant le financement des actes terroristes et le financement des organisations terroristes. Le financement du terrorisme constitue également une infraction principale en relation avec le blanchiment de capitaux (en conséquence de l'approche « toutes infractions »). Les sanctions prévues pour l'infraction de financement du terrorisme paraissent efficaces, proportionnées et dissuasives ; toutefois, en l'absence de poursuites du financement du terrorisme, ces sanctions n'ont encore jamais été appliquées.
10. Néanmoins, certains éléments des normes internationales ne sont pas couverts de façon suffisamment explicite. L'une des lacunes principales est l'absence du financement de terroristes individuels. Les autorités estoniennes ont reconnu cette lacune et, au moment de la visite sur place, avaient déjà préparé un projet de loi pour y remédier. D'autre part, il serait préférable qu'une disposition détaillée sur le financement du terrorisme couvre explicitement les divers éléments des normes internationales de façon cohérente et avec un degré suffisant de sécurité juridique ; le code pénal, en effet, ne couvre pas la « *collecte de fonds* ». La loi n'incrimine pas non plus spécifiquement la fourniture de fonds en sachant qu'ils doivent être utilisés (à quelque fin que ce soit) par une organisation terroriste ou un terroriste individuel. De plus, certaines conduites mentionnées à l'article 2 de la Convention sur le financement du terrorisme et couvertes dans les conventions spécifiques de l'ONU sur la répression du terrorisme ne sont pas couvertes.
11. L'équipe d'évaluation note également que des progrès ont été réalisés en ce qui concerne le cadre législatif relatif aux mesures de confiscation. Depuis le 1^{er} février 2007, la confiscation des produits du crime est obligatoire (art. 83¹ du code pénal) et, d'après l'interprétation avancée unanimement par les juges et les procureurs, peut s'étendre aux produits directs et indirects et aux produits appartenant à des tiers. Une possibilité de *mesure étendue de confiscation* a été introduite avec renversement de la charge de la preuve (art. 83² du code pénal) : en pareil cas, c'est l'accusé qui doit établir l'origine légale des produits allégués.
12. Le cadre législatif concernant les mesures provisoires a été lui aussi renforcé. Les nouvelles dispositions sur la saisie et la confiscation ont été jugées très positives par les praticiens (enquêteurs et procureurs) qui les appliquent largement. Cela vaut également pour la coopération internationale : la pratique estonienne récente fait apparaître plusieurs exemples positifs de mesures provisoires, de mesures de confiscation et de partage des avoirs avec des pays étrangers.
13. Néanmoins, certains éléments importants sont toujours absents du régime de confiscation et de mesures provisoires :
- les biens blanchis, lorsque le blanchiment de capitaux est la seule infraction poursuivie, ne sont pas couverts par le régime de confiscation obligatoire de l'Estonie ;
 - la confiscation des instruments utilisés ou destinés à être utilisés n'est pas obligatoire et est applicable dans une partie seulement des infractions désignées ;
 - les instruments utilisés ou destinés à être utilisés pour commettre un crime ne sont pas soumis à des mesures de confiscation de biens d'une valeur équivalente ;
 - les droits des tiers de bonne foi en cas d'ordonnance de saisie ne sont protégés par aucune législation spécifique (l'Estonie s'est appuyée jusqu'ici sur les principes généraux du droit).
14. L'Estonie applique les Résolutions 1267(1999) et suivantes et 1373(2001) du Conseil de Sécurité des Nations Unies par le biais de la législation de l'Union européenne. Cependant, la définition des « fonds » incluse dans la législation de l'UE n'est pas d'une portée aussi étendue que l'exigent les

résolutions précitées : le Règlement (CE) n° 881/2002 requiert le gel de tous les fonds et ressources économiques détenus par, en possession de ou appartenant à une personne désignée mais ne couvre pas les fonds contrôlés par une personne désignée ou une personne agissant en son nom ou à son instigation (comme l'exigent les Résolutions 1267 et 1373). En outre, aucun dispositif national n'a été mis en place pour assurer la mise en œuvre interne des résolutions de l'ONU. Par conséquent, à l'exception des banques, les institutions financières et les EPNFD ne sont pas au courant de la procédure à suivre pour appliquer les résolutions de l'ONU. Il n'existe pas non plus de procédure connue du public pour le retrait des listes, le dégel ou l'obtention de l'accès aux fonds pour couvrir des dépenses essentielles. Toutefois, les autorités estoniennes sont conscientes de l'absence de réglementation à ce sujet et un groupe de travail prépare actuellement un nouveau projet de loi sur les sanctions internationales qui couvrira ces questions.

15. La cellule de renseignement financier (CRF) estonienne est une CRF de type policier qui a été créée sous forme d'une division spéciale du service des enquêtes criminelles de la police le 1^{er} juillet 1999. Lors de l'entrée en vigueur de la précédente loi LCB/FT (1^{er} janvier 2004), la CRF est devenue une unité structurelle indépendante de la police criminelle centrale. Au moment de la visite sur place, la CRF comptait 18 employés et 6 postes vacants. La CRF peut appliquer toutes les techniques d'enquête aux fins de ses fonctions. Elle a accès à diverses bases de données et dispose potentiellement de capacités très importantes de liaison des données. Elle semble pleinement opérationnelle mais une augmentation de personnel (qui ne se limiterait pas à pourvoir les postes vacants) sera sans doute nécessaire pour lui permettre d'exercer de manière satisfaisante ses fonctions de supervision qui sont très étendues. L'article 36 de la loi LCB/FT, qui déclare que la CRF est une unité structurelle indépendante de la police criminelle centrale, vise à garantir son indépendance. La loi stipule aussi que la CRF doit disposer des ressources financières nécessaires pour lui permettre de remplir ses fonctions mais sans développer ce point ; la CRF ne dispose pas de son propre budget et dépend au point de vue budgétaire de la police criminelle centrale : la direction de la police alloue à la cellule de renseignement financier les fonds nécessaires à l'exercice de ses fonctions telles que définies dans la législation. Par conséquent, la CRF dépend de la police criminelle centrale pour les questions budgétaires comme le recrutement de personnel, les salaires du personnel et les frais de déplacement à l'étranger. La CRF pèse dans une certaine mesure sur l'établissement du budget puisqu'elle doit établir des prévisions de dépenses annuelles et préciser le but et l'utilisation des fonds dont elle a besoin au chef de la police criminelle centrale mais elle ne prend aucune part à la décision finale. Bien que cette situation ne semble pas actuellement constituer un problème, l'existence d'un budget distinct renforcerait certainement l'indépendance de la CRF.
16. La CRF coopère avec d'autres autorités tant au niveau national qu'international. Elle est aussi bien considérée par les entités déclarantes et fournit un retour d'information effectif. La CRF est un membre actif du Groupe Egmont. Elle peut échanger des informations sur n'importe quel type de données et toute information bancaire pertinente avec tous les types de CRF. Elle est habilitée à requérir des informations supplémentaires de toutes les entités déclarantes, à l'exception des avocats.
17. L'Estonie dispose, d'une manière générale, d'un système détaillé de déclaration des opérations suspectes de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. L'obligation de déclaration couvre les transactions suspectes et aussi depuis le 28 janvier 2008 les opérations en espèces dépassant un certain seuil (500.000 EEK/31.955,82 EUR), sauf dans certains cas. Néanmoins, des insuffisances subsistent auxquelles il conviendrait de remédier :
 - a) L'obligation de déclaration ne couvre pas clairement tous les types de tentatives de transaction.
 - b) La législation ne prévoit pas d'obligation de déclaration dans les cas suivants :
 - a) le financement d'un terroriste individuel ;
 - b) la collecte de fonds dans un but de financement du terrorisme ;

- c) la fourniture de fonds en sachant qu'ils doivent être utilisés (dans quelque but que ce soit) par une organisation terroriste ou un terroriste individuel ;
- d) les conduites prévues à l'article 2 de la Convention sur le financement du terrorisme et couvertes dans les conventions anti-terrorisme spécifiques de l'ONU ne sont pas incluses dans l'infraction de terrorisme estonienne (art. 237 du code pénal).

18. Les statistiques font apparaître une augmentation du nombre de DOS reçues par la CRF et du nombre d'affaires transmises aux organes d'enquête et de poursuite. Le nombre de poursuites engagées sur la base de déclarations reçues par la CRF semble aussi suffisant. Cependant, les statistiques montrent que les établissements d'épargne et de crédit ainsi que les sociétés d'assurance n'ont envoyé aucune DOS et que les avocats, les agents immobiliers, les comptables et les auditeurs n'ont transmis qu'un très petit nombre de DOS. Les raisons expliquant ces données ne sont pas entièrement claires ; un travail d'information supplémentaire auprès de ces entités contribuerait certainement à mieux les sensibiliser à leurs obligations de déclaration (il convient de noter cependant que la CRF estonienne a déjà organisé un certain nombre de séminaires de formation à l'intention de plusieurs catégories d'entités).
19. Le nombre d'enquêtes et de condamnations se rapportant au blanchiment de capitaux est adéquat par rapport au nombre total de DOS. Les mesures LCB/FT semblent généralement en place et efficaces en ce qui concerne l'application de la loi.
20. L'Estonie a mis en place un nouveau système de déclaration (conformément au *Règlement (CE) n° 1889/2005 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant ou sortant de la Communauté*). Ce système couvre uniquement le transfert d'espèces ou d'instruments négociables au porteur à l'entrée et à la sortie du territoire de l'Union européenne et non entre l'Estonie et un autre Etat membre de l'UE, comme l'exige la Recommandation Spéciale IX.³

3. Mesures préventives - Institutions financières

21. En ce qui concerne l'aspect préventif, la plupart des dispositions traitant des questions de LCB/FT se trouvent dans la nouvelle loi LCB/FT. L'article 3 définit les personnes et entités auxquelles s'appliquent les normes énoncées dans la loi LCB/FT. La loi LCB/FT inclut un certain nombre de dispositions s'appliquant également aux EPNFD et aux institutions financières. Le cas échéant, la loi LCB/FT mentionne spécifiquement les « *institutions financières et de crédit* » lorsque des mesures sont requises uniquement de ces entités. En outre, la législation primaire pertinente à laquelle renvoie la loi LCB/FT confère des pouvoirs supplémentaires aux autorités gouvernementales, notamment en matière de sanctions, par exemple la loi sur les établissements de crédit, la loi sur les activités d'assurance et la loi sur le marché des valeurs. La législation primaire autorise fréquemment l'adoption d'une législation secondaire sur certains sous-éléments spécifiques du domaine couvert par la législation primaire. La loi LCB/FT stipule que le ministre des Finances est habilité à émettre, dans les domaines où les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme sont peu élevés, une législation secondaire définissant les règles de procédure internes des institutions financières et des établissements de crédit qui doivent s'appliquer spécifiquement aux questions de LCB/FT. Tel est le cas, par exemple, des règlements n° 11 et 10 adoptés par le ministre des Finances le 3 avril 2008. Comme ils ne sont entrés en vigueur que le 11 avril 2008 (date de publication au Journal Officiel) et que le règlement n° 10 stipule à l'article 30 que « *les établissements de crédit et les institutions financières sont tenus de mettre leurs activités et documents en conformité avec les dispositions de ce règlement au plus*

³ On notera à ce propos que la Commission européenne a proposé d'amender la Méthodologie du GAFI et de considérer la Communauté européenne comme une juridiction unique aux fins de la Recommandation Spéciale IX. En conséquence de quoi, cela ne pourrait plus être considéré comme une lacune. Au moment de l'adoption de ce rapport, la question, qui est en cours d'examen par le GAFI, n'avait pas encore été résolue.

tard le 1^{er} novembre 2008 », ces deux règlements ne sont pas pris en compte dans la partie descriptive de ce rapport, non plus qu'aux fins de la notation ; le cas échéant, une note en bas de page y renvoie.

22. La nouvelle loi LCB/FT, qui transpose les normes de la Troisième Directive LCB de l'UE dans le droit interne, a corrigé nombre de lacunes du régime LCB/FT estonien, notamment en soumettant l'ensemble des professions pertinentes aux obligations légales de LCB/FT. Les fiduciaires et prestataires de services aux entreprises, les services de transfert de fonds et d'autres services de paiement et les monts-de-piété sont en particulier couverts par ses dispositions.
23. On peut dire que la nouvelle loi LCB/FT offre une base juridique solide aux mesures de prévention. Les insuffisances de la législation préventive estonienne sont pour la plupart d'ordre mineur ; cependant, il existe quelques lacunes plus graves, par exemple à propos du régime de sanctions car la nouvelle loi LCB/FT ne prévoit pas de sanctions administratives (directes) pour toutes les obligations qu'elle instaure. Plusieurs dispositions requièrent en effet, pour devenir applicables, un avis de l'Autorité de surveillance financière (ASF) ou de la CRF. Ce mode d'application des dispositions de la loi LCB/FT, par le biais de sanctions indirectes, ne constitue pas un régime de sanction dissuasif et efficace puisqu'il ne permet pas de sanctionner les violations qui ont déjà eu lieu ; il autorise seulement l'émission d'avis (qui sont en fait des lettres d'avertissement) indiquant que les futures violations ou le refus d'exécuter les mesures exigées dans l'avis seront sanctionnées. En outre, le montant des amendes (50.000 EEK/ 3.195,58 EUR maximum pour la première violation et 750.000 EEK/47.878,53 EUR maximum pour chaque violation ultérieure) n'est pas proportionné, efficace et dissuasif dans le cas des personnes morales. Il s'agit là d'un point particulièrement préoccupant dans la mesure où un certain nombre d'obligations prévues au chapitre de la loi LCB/FT sur le « Devoir de vigilance », notamment en ce qui concerne le suivi permanent de la relation d'affaires, la vérification régulière des données, l'ouverture de comptes anonymes ou de livrets d'épargne, certains éléments des mesures de vigilance renforcée et du traitement des PPE qui ne sont pas directement liés à la procédure d'identification et les relations de correspondant bancaire, ne sont pas couvertes par un régime de sanctions directes.
24. Outre le régime de sanctions qui constitue un défaut important de la loi LCB/FT, il convient de mentionner les insuffisances suivantes eu égard à la mise en œuvre de la Recommandation 5 :
 - à propos des bénéficiaires effectifs, le libellé de la loi n'indique pas clairement si est aussi couvert le cas où une personne physique agit à la place d'une autre personne physique ;
 - la loi estonienne prévoit l'application de mesures de vigilance renforcée en cas de « *risque élevé de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme* », plaçant ainsi la barre plus haut pour l'application de ces mesures que le critère de « *plus haut risque* » prévu dans la Méthodologie. La différence de formulation peut paraître minime mais il convient de souligner qu'il existe une différence entre un « risque élevé » et un « plus haut risque » : un « risque élevé » correspond à la marge supérieure du niveau de risque, tandis qu'un « plus haut risque » désigne une situation dans laquelle le risque est simplement supérieur à la moyenne. Il est intéressant de noter à cet égard que les clients non-résidents et les services bancaires aux particuliers ne sont pas inclus parmi les catégories à plus haut risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme exigeant l'application de mesures de vigilance renforcées ; ceci est particulièrement surprenant étant donné la situation géopolitique de l'Estonie et le nombre de comptes de non-résidents dans le pays. L'équipe d'évaluation recommande par conséquent aux autorités estoniennes de remplacer l'expression « *risque élevé* » par celle de « *risque plus élevé* » et d'examiner la possibilité d'inclure les clients non-résidents et les services bancaires aux particuliers parmi les catégories qui requièrent des mesures de vigilance renforcées.

25. La loi LCB/FT exclut de la définition des personnes politiquement exposées les personnes qui ne remplissent aucune fonction publique éminente depuis au moins un an. Cette exemption n'est pas conforme à la Recommandation 6 du GAFI et devrait être supprimée. En pratique, au moment de la visite sur place, au moins une des petites banques locales n'effectuait pas de contrôle indépendant des fonctions éventuelles du client en tant que personne politiquement exposée. Les grandes banques actives au niveau international vérifient généralement au moins une ou plusieurs bases de données pertinentes du secteur privé lors de la procédure d'ouverture d'une relation d'affaires avec un client et devraient ainsi être en mesure d'obtenir des informations leur indiquant si un client est une personne politiquement exposée.
26. La loi ne contient aucune disposition spécifique exigeant des institutions financières qu'elles se dotent de politiques ou adoptent les mesures nécessaires pour prévenir l'utilisation abusive des technologies nouvelles dans des dispositifs de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.
27. En ce qui concerne la Recommandation 11 du GAFI, il convient de noter que les institutions financières ne sont pas tenues d'examiner le contexte et l'objet des transactions complexes, d'un montant anormalement élevé, et de consigner les résultats de ces examens par écrit en les tenant à la disposition des autorités/auditeurs compétents.
28. Les dispositions légales en vigueur ne satisfont pas pleinement aux critères de la Recommandation 21 du GAFI. Les institutions financières et les établissements de crédit ne sont pas explicitement tenus de prêter une attention particulière aux relations d'affaires et aux transactions avec les personnes résidant dans un pays qui n'applique pas ou applique insuffisamment les Recommandations du GAFI. Le cadre législatif et réglementaire en vigueur contient des obligations générales au sujet des relations d'affaires et des transactions avec les personnes résidant dans un pays qui n'applique pas suffisamment les Recommandations du GAFI mais ne couvre pas de manière adéquate les critères essentiels de la Recommandation 21 du GAFI. Il n'exige pas la mise en place de mesures pour que les institutions financières et les établissements de crédit soient informés des préoccupations que soulèvent les défaillances des dispositifs de LCB/FT d'autres pays, non plus que sur l'examen des transactions inhabituelles et l'application de contre-mesures à l'égard des pays dont le dispositif de LCB/FT est défaillant.
29. En ce qui concerne la Recommandation Spéciale VI, les autorités estoniennes ont indiqué à l'équipe d'évaluation que la CRF n'a réalisé aucune visite d'inspection auprès de services de transmission de fonds ou de prestataires d'autres services de paiement, à l'exception de la Poste estonienne, et aucun système de surveillance des opérations de ces services n'a été mis en place. On peut donc considérer globalement que les prestataires de services de transmission ne sont pas soumis à une surveillance effective.

4. Mesures préventives - Entreprises et professions non-financières désignées (EPNFD)

30. De même que pour les institutions financières, les obligations essentielles s'appliquant aux EPNFD sont définies dans la loi LCB/FT. La couverture des EPNFD dans cette loi est très complète et conforme à la fois aux normes internationales et à la Troisième Directive LCB de l'UE. L'Estonie a en outre ajouté les monts-de-piété (ce que n'exigent pas les normes internationales) à la liste des entités déclarantes. Il s'agit de la seule catégorie professionnelle incluse dans la loi LCB/FT en sus des exigences contenues dans la Directive de l'UE.
31. Comme les obligations essentielles s'appliquant aux EPNFD et aux institutions financières reposent sur le même texte de loi (la loi LCB/FT), les obligations et lacunes du cadre de mesures

préventives LCB/FT présentées plus haut à propos des institutions financières valent aussi pour les EPNFD. En résumé, les EPNFD sont tenues de : identifier le client, recueillir et conserver l'information sur les transactions, déclarer les transactions en espèces et les transactions suspectes à la CRF et respecter la confidentialité de l'information. Une particularité, qui est aussi une lacune à relever à propos des EPNFD, est que ces dernières ne sont pas soumises à l'obligation de mettre en place un dispositif de contrôle interne détaillé pour gérer les risques de LCB/FT.

32. Une autre lacune de la loi est que les casinos sont seulement tenus d'identifier mais non de vérifier le nom d'un client qui verse ou reçoit en une seule ou plusieurs transactions liées une somme d'un montant supérieur à 30.000 EEK/1.917,34 EUR (ou un montant équivalent dans une autre monnaie).
33. S'agissant de la mise en œuvre effective, on notera que les personnes avec lesquelles s'est entretenue l'équipe d'évaluation étaient informées de la nouvelle loi LCB/FT (mais pas nécessairement du contenu de la loi puisque celle-ci est entrée en vigueur peu avant la visite sur place).
34. En ce qui concerne la supervision des EPNFD au regard des questions de LCB/FT, certaines insuffisances sont à noter :
 - a) L'ordre des avocats et la chambre des notaires ont été désignés comme organes de surveillance de leurs membres respectifs mais des lacunes subsistent au niveau de la mise en œuvre effective :
 - a) ni l'ordre des avocats ni la chambre des notaires n'ont encore établi de système de surveillance ;
 - b) les avocats en exercice (juristes indépendants) ne sont pas obligés d'adhérer à l'ordre des avocats et, par conséquent, ils ne sont pas nécessairement soumis à sa surveillance ; la CRF est théoriquement chargée de la surveillance des avocats non membres de l'ordre des avocats – dont il a été indiqué que le nombre pourrait être supérieur à 116 – mais n'a encore procédé à aucun contrôle dans ce secteur professionnel.
 - b) La loi LCB/FT confie à la CRF estonienne la responsabilité du contrôle de l'application des dispositions de la loi LCB/FT par les organisateurs de jeux de hasard (casinos et maisons de jeux), les agents immobiliers, les monts-de-piété, les auditeurs, les comptables, les conseillers fiscaux et les fiduciaires et prestataires de services aux entreprises. En 2007, la CRF a effectué plus de 200 visites d'inspection. Sous l'effet de ces activités de surveillance, le nombre de DOS émanant de ces secteurs a augmenté de façon significative. Néanmoins, comme indiqué plus loin (par. 46), les évaluateurs doutent que la CRF dispose de ressources suffisantes compte tenu du nombre élevé d'entités placées sous sa surveillance. On peut considérer qu'actuellement, la CRF ne dispose pas du personnel requis pour assurer une surveillance adéquate (au sens généralement donné à ce terme) de toutes ces entités.

5. Personnes morales, constructions juridiques et organisations à but non lucratif

35. Différents types de sociétés peuvent être créés en Estonie afin de mener des activités commerciales. Ces entités sont soumises à une obligation d'enregistrement. La procédure d'enregistrement vise à assurer la transparence des personnes morales. L'information relative aux commanditaires des sociétés à responsabilité limitée est inscrite sur le registre des sociétés. L'information sur les actionnaires des sociétés anonymes peut être obtenue au registre central des valeurs mobilières sur lequel sont enregistrés l'émission et le transfert des actions. Toutes les sociétés commerciales sont tenues de communiquer au registre des sociétés des informations sur leur direction et leur contrôle. Le registre des sociétés est tenu par le service d'enregistrement des

tribunaux d'arrondissement. Il contient des informations sur les propriétaires uniques, les sociétés en nom collectif, les sociétés en commandite simple, les sociétés anonymes, les sociétés anonymes, les associations commerciales, les sociétés européennes et les filiales de sociétés étrangères. Le registre est tenu sous forme électronique. L'information consignée dans le registre des sociétés est accessible au public. Tout individu peut consulter les fiches du registre et le dossier des entreprises et obtenir copie des fiches du registre et des documents contenus dans le dossier des entreprises.

36. Sous l'angle positif, on notera que la législation estonienne exige que l'information consignée dans les registres soit tenue à jour. Des mesures sont en place pour assurer que les sociétés soumettent leur rapport annuel et des sanctions sont prévues en cas de non-respect de cette obligation. Des sanctions pénales sont même prévues en cas de soumission d'informations inexacts aux registres. Cependant, si les entités paraissent soumises à des mesures efficaces, il n'en va pas de même pour les registres eux-mêmes : ils peuvent en effet exiger d'une entreprise la présentation de documents supplémentaires si ces documents sont nécessaires pour s'assurer des faits justifiant son enregistrement mais ne sont soumis à aucune obligation de vérification des documents ou de contrôle permanent de la validité ou de l'exactitude des données portées sur les registres. Il n'existe donc pas de mesures suffisantes pour assurer la mise à jour de l'information sur la propriété et le contrôle des personnes morales.
37. Le système légal estonien ne permet pas la création de fiducies ou d'entités juridiques similaires mais il est possible pour les trusts étrangers d'opérer dans le pays. Cependant, aucune mesure n'est en place pour assurer l'accès à l'information sur les bénéficiaires effectifs et ceux qui contrôlent les trusts étrangers.
38. En ce qui concerne la Recommandation Spéciale VIII, en mai 2007, la commission de sécurité de la police, conjointement avec le ministère de la Justice, a passé en revue les activités, les dimensions et d'autres caractéristiques du secteur des organisations à but non lucratif (ONL) estoniennes. Comme indiqué plus haut, l'Estonie est considérée comme faisant partie des pays de l'UE les moins menacés par le terrorisme et les activités soutenant le terrorisme, bien que certaines organisations extrémistes semblent chercher à établir des contacts en Estonie et dans les pays voisins. L'efficacité de la législation et de la réglementation pertinente pour prévenir l'utilisation abusive des ONL dans un but de financement du terrorisme n'a pas été examinée à cette occasion et cela devrait être fait le plus tôt possible. D'autre part, il n'existe pas de dispositif adéquat de surveillance ou de suivi des ONL comme envisagé par la Note interprétative de la RS.VIII. Les registres existent sous forme électronique et sont accessibles au public mais l'information qu'ils contiennent n'est pas fiable : elle ne fait l'objet d'aucune vérification, les greffiers des tribunaux se contentant d'enregistrer les renseignements transmis par les personnes concernées. Les activités des ONL ne sont soumises à aucune instance de supervision bien définie. A l'exception des audits réalisés par les autorités fiscales, il ne semble pas que d'autres autorités appliquent des mesures actives de contrôle de conformité, afin d'assurer le respect effectif par les ONL de leurs obligations, par exemple soumettre certaines informations et conserver des documents. Les mesures existantes ne sont pas suffisantes pour empêcher une organisation terroriste de se présenter comme une organisation à but non lucratif légitime ou pour empêcher que des fonds ou d'autres avoirs recueillis ou transférés par le biais d'une ONL soient détournés pour soutenir les activités de terroristes ou d'organisations terroristes, comme l'exigent les critères VIII.2 et VIII.3.

6. Coopération nationale et internationale

39. Le gouvernement estonien a créé en 2006 une « Commission gouvernementale de coordination pour les questions relatives à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme » (ci-après : commission gouvernementale) afin de renforcer le cadre légal et institutionnel de LCB/FT du pays. Tous les organes engagés dans la prévention du blanchiment de

capitaux et du financement du terrorisme y sont normalement représentés. La commission gouvernementale, qui est présidée par le ministre des Finances, regroupe les organes suivants :

- a) Ministère des Finances
- b) Ministère de l'Intérieur
- c) Ministère des Affaires étrangères
- d) Ministère de la Justice
- e) CRF
- f) Comité consultatif des parties prenantes
- g) Banque d'Estonie
- h) Autorité de surveillance financière (ASF)
- i) Direction de la police
- j) Commission de sécurité de la police
- k) Bureau du procureur
- l) Direction des impôts et des douanes.

40. Les fonctions de la commission gouvernementale comprennent notamment :

- la coordination de la législation sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et l'analyse des compétences et des capacités des organes concernés ;
- l'évaluation de la mise en œuvre de la loi LCB/FT en vigueur et la coordination en vue de l'élaboration d'une nouvelle législation ;
- la formulation de propositions à l'intention du gouvernement estonien sur les moyens de renforcer les mesures de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et sur l'amendement de la législation correspondante ;
- la coordination de la coopération internationale en matière de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, y compris la coordination de l'application des politiques pertinentes de l'UE à l'échelon national.

41. En 2006, l'Estonie a également créé un « Comité consultatif sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme » (ci-après : comité consultatif) afin de mieux sensibiliser le secteur privé aux questions de blanchiment de capitaux en l'incitant à participer au développement du dispositif de prévention de blanchiment de capitaux et aussi à contribuer à l'élaboration des instruments juridiques concernant le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. L'un des buts essentiels du comité consultatif est d'impliquer le secteur privé dans l'élaboration de la réglementation le concernant, l'échange d'information et la formulation d'avis à l'intention de la commission gouvernementale.

42. Les autorités estoniennes ont informé les évaluateurs que la CRF estonienne travaille en relation avec l'ASF sur les questions de surveillance et que les deux organes se réunissent régulièrement. Il existe aussi un accord de coopération mutuelle sur la lutte contre la criminalité financière entre l'ASF, la direction de la police, y compris la CRF, et le Bureau du procureur, signé le 20 janvier 2003, qui définit les modalités de coopération sur les questions de surveillance et de formation mutuelle. Toutefois, les évaluateurs n'ayant pu avoir accès à une traduction en anglais de ce document, il n'apparaît pas clairement dans quelle mesure l'accord en question couvre les questions de LCB/FT (et pas seulement la criminalité financière en général). Si l'on met de côté cet élément d'incertitude quant aux procédures formelle, on notera qu'il semble exister en pratique de bonnes relations de coopération entre la CRF, les douanes, la direction de la police, l'ASF et le Bureau du procureur.

43. Un défaut de la coopération nationale en Estonie sur les questions de LCB/FT tient à l'existence depuis peu de nouvelles autorités de surveillance (ordre des avocats, chambre des notaires) car la coopération et la coordination entre ces organes et les organes de surveillance préexistants ne semblent pas encore formellement structurées.

44. En ce qui concerne la coopération internationale, les autorités estoniennes sont dotées des pouvoirs et des ressources nécessaires pour répondre aux demandes d'entraide judiciaire de l'étranger en temps opportun et de façon constructive et efficace. Le ministère de la Justice est l'autorité centrale pour la coopération en matière pénale ; il dispose de suffisamment d'instruments et d'options légales pour traiter les requêtes, vérifier leur conformité et coopérer avec les autorités judiciaires, permettant ainsi à l'Estonie de traiter les requêtes d'entraide judiciaire en temps opportun. Il existe aussi un dispositif pour l'établissement de priorités et l'accélération de l'aide dans les cas urgents. Lorsqu'elle soumet une demande d'entraide judiciaire à un Etat étranger, notamment dans les cas urgents, l'Estonie a la possibilité d'envoyer cette demande via Interpol, en la transmettant parallèlement par le biais des autorités judiciaires. Néanmoins, la coopération internationale dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme pourrait souffrir dans certains cas des lacunes de la législation nationale, du fait en particulier à l'exigence de double incrimination et des insuffisances de l'incrimination du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. De plus, il n'existe pas de dispositif pour la coordination des mesures de saisie et de confiscation avec d'autres pays.
45. Selon les autorités estoniennes, la coopération internationale sur les questions de LCB/FT entre l'ASF, la CRF, la police et leurs homologues étrangers est d'un niveau satisfaisant, comme le montre, par exemple, le fait que l'ASF estonienne ait pu effectuer des visites d'inspection des institutions financières (couvrant notamment les questions de prévention du blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme) conjointement avec les autorités de surveillance financière de Finlande, de Suède, de Lettonie et de Lituanie. La CRF est membre du Groupe Egmont depuis 2000 et participe activement à son travail ; elle se sert du site Egmont sécurisé pour échanger des informations et, bien qu'elle soit autorisée à échanger des informations directement et de son propre chef même en l'absence d'un mémorandum d'accord, la CRF a signé plusieurs mémorandums d'accord à cette fin.

7. Ressources et statistiques

46. Bien que les ressources dont dispose la CRF aient fortement augmenté depuis la deuxième évaluation, l'ASF et la CRF semblent toujours l'une et l'autre manquer du personnel nécessaire pour assurer un niveau adéquat de visites d'inspection et de surveillance à distance, compte tenu du nombre d'entités à surveiller. D'un côté, en effet, la CRF a obtenu plusieurs postes supplémentaires (tous ces postes ne sont pas encore pourvus) mais, de l'autre, elle est maintenant chargée de la surveillance d'un nombre d'entités accru. La CRF a adopté une approche efficace et proactive en développant des programmes d'information et de sensibilisation. Elle a aussi réalisé un nombre très important de visites d'inspection, même si la majorité de ces visites étaient clairement axées sur la sensibilisation et la formation et ne peuvent être considérées comme des visites de surveillance au sens ordinaire du terme.
47. Les autorités estoniennes compétentes tiennent des statistiques détaillées, utiles, d'accès facile et à jour sur les questions de LCB (et, dans la mesure où elles apparaissent, sur les questions de FT) : les données concernant les condamnations, les décisions de confiscation, les personnes impliquées et les peines imposées sont compilées par le ministère de la Justice dans le cadre des statistiques pénales générales. Cette base de données permet au ministère de la Justice de produire des statistiques en cas de besoin. En outre, la CRF tient des statistiques détaillées (afin d'évaluer l'efficacité du dispositif de LCB/FT estonien) sous forme de tableaux Excel portant sur les enquêtes, la valeur des biens gelés, saisis et confisqués, les poursuites, les condamnations, les personnes impliquées et les peines imposées dans les affaires de blanchiment de capitaux ; elle utilise à cette fin l'information tirée de la base de données du ministère de la Justice. Les statistiques de la CRF sont mises à jour tous les trimestres. Les évaluateurs ont relevé les insuffisances suivantes à propos des statistiques estoniennes :

- les statistiques relatives aux demandes d'entraide judiciaire n'incluent pas de données sur les infractions principales ;
- l'équipe d'évaluation n'a pu obtenir de statistiques indiquant le temps de réponse aux demandes d'extradition adressées à l'Estonie ;
- il n'existe pas de données statistiques sur les échanges d'information entre l'ASF et ses homologues étrangers.

TABLEAU 1. NOTATIONS DE CONFORMITE AVEC LES RECOMMANDATIONS DU GAFI

Pour chaque Recommandation, il y a quatre niveaux de conformité possibles : conforme (C), en grande partie conforme (LC), partiellement conforme (PC) et non conforme (NC). Dans des circonstances exceptionnelles, une recommandation peut être considérée non applicable (N/A). Ces notations, qui ne reposent que sur les critères essentiels, sont définies comme suit :

Conforme	La Recommandation est intégralement respectée en ce qui concerne tous les critères essentiels.
En grande partie conforme	Le dispositif ne présente que des lacunes mineures, la grande majorité des critères essentiels étant intégralement satisfaite.
Partiellement conforme	Le pays a pris un certain nombre de mesures de fond et respecte un certain nombre de critères essentiels.
Non conforme	Le dispositif présente des lacunes importantes, la grande majorité des critères essentiels n'étant pas respectée.
Non applicable	Une prescription ou une partie d'une prescription n'est pas applicable, en raison de caractéristiques structurelles, juridiques ou institutionnelles d'un pays, par exemple, un type particulier d'institution financière n'existe pas dans ce pays.

Quarante recommandations	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation ⁴
Systèmes juridiques		
1. Infraction de blanchiment de capitaux	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Il n'est pas clairement établi si une condamnation pour des actes de blanchiment de capitaux peut être prononcée sans condamnation préalable ou simultanée pour l'infraction principale. • L'entente en vue de commettre des actes de blanchiment de capitaux n'est pas suffisamment couverte dans la législation.
2. Élément intentionnel de l'infraction de blanchiment de capitaux et responsabilité des personnes morales	C	
3. Confiscation et mesures conservatoires	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Lorsque le blanchiment de capitaux est la seule infraction poursuivie, les biens blanchis ne sont pas couverts par le régime estonien de confiscation impérative. • La confiscation d'instruments utilisés ou destinés à être utilisés n'est pas obligatoire et s'applique uniquement à certaines des infractions désignées (qui n'incluent pas le blanchiment de capitaux, ni le financement du terrorisme). • Les instruments utilisés ou destinés à être utilisés pour commettre une infraction ne sont pas soumis

⁴ Ces raisons ne doivent être énoncées que lorsque la notation est d'un niveau inférieur à « Conforme ».

		<p>au régime de confiscation en valeur.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Il n'existe pas de textes législatifs spécifiques sur les droits des tierces parties de bonne foi lorsqu'une décision de saisie est rendue (à ce jour, l'Estonie doit s'appuyer sur les principes généraux du droit), d'où certaines incertitudes en la matière.
Mesures préventives		
4. Lois sur le secret conformes aux recommandations	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Les dispositions autorisant la communication d'informations entre institutions financières dans les cas requis au titre de la R. 7, de la R. 9 et de la RS VII sont formulées de façon peu claire et laissent une certaine marge d'interprétation, susceptible d'entraver leur application dans la pratique.
5. Devoir de vigilance envers la clientèle	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Les entités soumises au devoir de vigilance sont autorisées à se fier à des informations de DVC transmises, <i>entre autres</i>, par un établissement de crédit qui est enregistré ou qui exerce son activité dans un pays (en dehors de l'Espace économique européen) où les exigences en vigueur équivalent à celles prescrites par la LPBCFT. Les institutions financières ne disposent d'aucune indication sur les pays qui remplissent ce critère de manière satisfaisante. • S'agissant des bénéficiaires effectifs, la loi n'indique pas clairement si elle couvre également les cas où une personne physique agit pour le compte d'une autre personne physique. • Dans l'approche estonienne des catégories de clients présentant un « <i>haut risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme</i> », le niveau auquel des mesures de vigilance renforcées doivent être appliquées est supérieur à celui défini dans la Méthodologie pour les catégories « <i>à plus haut risque</i> ». Les catégories qui nécessitent des mesures de vigilance renforcées semblent insuffisantes. Par ailleurs, aucune instruction n'est donnée pour les catégories existantes. • La LPBCFT autorise l'application de mesures de vigilance simplifiées pour les établissements de crédit et les institutions financières implantés dans un Etat de l'espace économique européen ou dans un Etat tiers où les exigences en vigueur équivalent à celles définies dans cette loi et où l'exercice de la vigilance est soumis à la surveillance de l'Etat. A ce jour, les autorités de surveillance estoniennes n'ont diffusé aux entités aucune information sur les pays tiers remplissant ces critères. • A ce jour, le ministre des Finances n'a pas défini les caractéristiques des règles de procédure que les entités soumises au devoir de vigilance doivent

		<p>suivre lorsqu'elles entament une relation d'affaires avant d'avoir dûment exercé leur devoir de vigilance.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La LPBCFT n'exige pas de mettre un terme à une relation d'affaires lorsqu'une demande d'informations complémentaires au titre de l'exercice de la vigilance continue reste sans réponse.
6. Personnes politiquement exposées	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Dans la LPBCFT, la définition des personnes politiquement exposées ne couvre pas les personnes qui n'exercent plus de fonctions publiques de premier plan depuis au moins un an. • Au moment de la visite sur place, au moins une des petites banques locales n'effectuait pas de contrôles indépendants afin de déterminer si ses clients étaient susceptibles d'être considérés comme des personnes politiquement exposées (contrairement aux grandes banques, actives sur le marché international, qui semblent remplir leurs obligations à cet égard).
7. Correspondant bancaire	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Aucune disposition spécifique du droit estonien n'exige explicitement de comprendre l'activité du correspondant bancaire. • Aucune disposition juridique n'oblige clairement les personnes à obtenir l'autorisation de leur direction générale avant d'entrer en relation avec un nouveau correspondant. • La LPBCFT autorise l'application de mesures de vigilance simplifiées lorsque des relations de correspondants bancaires sont mises en place avec des institutions financières implantées dans des pays membres de l'UE (exception qui n'est pas prévue par la Recommandation 7 du GAFI). • Les institutions financières sont tenues de définir en détail leurs obligations relatives à l'application de mesures de vigilance pour la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, mais pas l'ensemble de leurs responsabilités en matière de LBC/FT.
8. Nouvelles technologies et transactions n'impliquant pas la présence des parties	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Aucune disposition spécifique du droit n'impose aux institutions financières d'avoir des politiques en place ou de prendre les mesures requises afin d'éviter que les nouvelles technologies soient utilisées à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.
9. Tiers et apporteurs d'affaires	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Les personnes soumises au devoir de vigilance ne sont pas clairement tenues de veiller à ce que la reproduction en temps utile des pièces requises fournies par les tiers soit possible. • Concernant le critère 9.4, les autorités estoniennes n'ont pas donné d'indications aux institutions financières sur les pays dont on peut considérer qu'ils appliquent des exigences équivalentes à

		<p>celles prévues dans la LPBCFT en vigueur et que de ce fait, ils respectent la Recommandation 9.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Il semble que dans les cas exceptionnels prévus à l'article 14(4) de la LPBCFT, la responsabilité de l'identification des clients et des vérifications correspondantes n'incombe pas en dernier ressort à l'institution financière lorsqu'elle a recours à un tiers pour s'acquitter de son obligation de vigilance.
10. Conservation des documents	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Aucune disposition légale ou réglementaire n'exige de conserver les documents plus de cinq ans si une autorité compétente en fait la demande.
11. Transactions inhabituelles	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Les institutions financières ne sont pas tenues d'examiner le contexte et l'objet des transactions complexes / d'un montant anormalement élevé et de consigner leurs conclusions par écrit, afin que les autorités compétentes / commissaires aux comptes puissent les consulter.
12. EPNFD – R.5, 6, 8 à 11	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Les mêmes insuffisances dans la mise en œuvre des Recommandations 5, 6, 8 – 11 sont constatées dans le cas des EPNFD (voir Section 3 du présent rapport). • Les EPNFD n'ont pas reçu de règles/lignes directrices sur la mise en place de procédures internes de contrôle destinées à gérer les risques de BC/FT. • Même si les EPNFD sont tenues au titre de l'article 19(2) de la LPBCFT de suivre des procédures de vigilance renforcées pour les relations d'affaires et les opérations effectuées avec des clients n'étant pas physiquement présents, il n'est pas fait mention d'éventuelles mesures de vigilance renforcées qu'elles devraient prendre afin de réduire les risques associés à ce type de relations et d'opérations. • Les casinos sont tenus d'identifier tout client qui paie ou touche, en une seule opération ou en plusieurs opérations combinées, une somme supérieure à 30 000 EEK (1 917,34 EUR) ou l'équivalent dans une autre devise. Par contre, ils ne sont pas obligés de vérifier l'identité d'un tel client.
13. Déclaration d'opérations suspectes	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Les différents types de tentatives d'opérations ne sont pas tous dûment couverts par les obligations de déclaration. • Les entités ne sont pas soumises à l'obligation de déclaration dans les cas suivants : <ul style="list-style-type: none"> • financement d'un terroriste individuel ; • collecte de fonds à des fins de financement du terrorisme ; • apport de fonds en sachant qu'ils seront utilisés (pour une quelconque fin) par une organisation

		<p>terroriste ou un terroriste individuel ;</p> <ul style="list-style-type: none"> les actes prévus à l'article 2 de la Convention sur le financement du terrorisme, qui sont repris dans les conventions spécifiques des NU relatives au terrorisme mais qui ne sont pas pris en compte dans la définition de l'infraction du financement du terrorisme au sens du droit estonien (article 237 CP). A ce jour, les mutuelles d'épargne et de crédit mais aussi le secteur de l'assurance n'ont jamais transmis de DOS, ce qui est probablement lié au fait qu'ils comprennent mal leurs obligations de déclaration ou qu'ils ne sont pas suffisamment sensibilisés à cet égard.
14. Protection et interdiction d'avertir le client	C	
15. Contrôles internes, conformité et audit	LC	<ul style="list-style-type: none"> Le ministère des Finances n'a pas, dans le cadre de la nouvelle loi, édicté d'autres règles sur les contrôles et procédures internes à mettre en place. On peut donc se demander si les règles de procédures internes des institutions financières estoniennes en matière de LBC/FT sont véritablement complètes. Au moment de la visite sur place, ces règles étaient fondées sur un règlement du ministre des Finances élaboré en vertu de l'ancienne loi. Les institutions financières ne sont pas tenues de donner dans leurs règles internes des instructions sur la détection des opérations inhabituelles et suspectes. Exigences restreintes quant à l'application de procédures de sélection appropriées pour l'embauche des nouveaux employés. Les institutions financières ne sont pas tenues de former leurs employés aux techniques et aux tendances actuelles de LBC/FT.
16. EPNFD – R.13 à 15 et 21	PC	<ul style="list-style-type: none"> Les insuffisances dans la mise en œuvre des Recommandations 13, 15 et 21 par les institutions financières valent également pour les ENPFD. A ce jour, les avocats, les promoteurs immobiliers mais également les comptables et les commissaires aux comptes n'ont transmis qu'un très petit nombre de DOS.
17. Sanctions	PC	<ul style="list-style-type: none"> Les dispositions générales de la loi sur les établissements de crédit mises en œuvre par l'ASF ne fournissent pas une base claire pour l'émission de rappels à la loi dans le cas de manquements aux obligations de LBC/FT qui ne sont pas directement passibles de sanctions au titre de l'article 57 ss de la LPBCFT. Le régime de sanctions fondé sur les rappels à la loi

		<p>au titre de l'article 103 ss de la loi sur les établissements de crédit impose qu'un rappel à la loi soit délivré avant que des sanctions officielles (amendes ou suspension d'une licence, par ex.) ne puissent être prononcées au motif que le rappel en question n'a pas été respecté.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La CRF n'est pas habilitée à annuler ou à suspendre l'enregistrement d'une institution financière qui ne satisfait pas aux exigences de LBC/FT.
18. Banques fictives	LC	<ul style="list-style-type: none"> • La LECr n'interdit pas clairement l'établissement ni l'exploitation en Estonie de banques fictives, dirigées depuis un pays situé hors de l'Espace économique européen (EEE)
19. Autres formes de déclarations	C	
20. Autres EPNFD et techniques de transactions sûres	C	
21. Attention spéciale accordée aux pays à plus haut risque	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Aucun texte législatif ou réglementaire ni aucun autre moyen contraignant n'impose aux institutions financières <ul style="list-style-type: none"> • de prêter une attention particulière aux relations d'affaires et aux transactions réalisées avec des personnes (y compris des personnes morales ou d'autres institutions financières) qui sont issues de pays qui n'appliquent pas ou pas suffisamment les recommandations du GAFI ou qui y sont établies ; • d'examiner et de contrôler les transactions qui n'ont pas d'objet économique apparent ou d'objet licite visible et de garder les conclusions écrites de ces examens à la disposition des autorités compétentes et des commissaires aux comptes. • Il n'existe pas de dispositions spécifiques sur l'application de contre-mesures lorsqu'un pays continue à ne pas appliquer ou à appliquer insuffisamment les Recommandations du GAFI.
22. Succursales et filiales étrangères	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Les institutions financières ne sont pas spécifiquement tenues de demander à leurs filiales et succursales basées à l'étranger d'appliquer d'autres règles de LBC/FT que l'identification des clients et la conservation des documents. • Il n'est pas exigé de faire preuve d'une vigilance particulière lorsque les filiales et succursales sont basées dans des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les recommandations du GAFI. <ul style="list-style-type: none"> • La LPBCFT n'exige pas explicitement, dans

		les cas où les exigences minimales de LBC/FT diffèrent entre le pays d'accueil et le pays d'origine, que les succursales et filiales implantées à l'étranger appliquent les normes les plus strictes, si tant est que les lois et règlements locaux les y autorisent.
23. Réglementation, surveillance et contrôle	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Il n'existe pas de dispositions juridiques qui interdisent explicitement aux personnes ayant déjà été condamnées pour des actes de financement du terrorisme de détenir une participation significative ou de contrôle ou d'en être les bénéficiaires effectifs, ni d'occuper un poste de direction. • Les institutions financières qui ne sont pas placées sous la surveillance de l'ASF estonienne au titre de l'article 2 de la loi sur l'ASF ne sont pas soumises à enregistrement⁵.
24. EPNFD - Réglementation, surveillance et contrôle	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Les bénéficiaires effectifs et les directeurs de casinos ne sont pas soumis à des « contrôles d'aptitude et d'honorabilité ». • Les prestataires de services aux sociétés et trusts ne sont pas tous soumis à enregistrement. • Les avocats qui ne sont pas membres de l'Association du barreau (praticiens du droit indépendants) ne sont pas soumis à la surveillance effective de la CRF. • Absence de mécanismes adéquats permettant à l'Association du barreau estonien et à la Chambre des notaires d'exercer une surveillance effective. • Manque de personnel affecté à la surveillance au sein de la CRF.
25. Lignes directrices et retour d'informations	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Etant donné les modifications apportées au système de LBC/FT estonien du fait de l'entrée en vigueur de la nouvelle LPBCFT, les lignes directrices diffusées par l'ASF semblent déjà caduques. • La CRF n'a toujours pas adressé aux entités qu'elle surveille des lignes directrices sur les prescriptions légales et sur les mesures préventives décrites dans la loi. • Les instances de surveillance (CRF, Association du barreau, Chambre des notaires) ne donnent pas suffisamment d'indications aux EPNFD.
Mesures institutionnelles et autres		
26. CRF	C	

⁵ Il est à noter que le paragraphe 52 de la LPBC exige, en principe, des établissements financiers non soumis à la supervision de l'ASF, en vertu du paragraphe 2 de la loi y relative, qu'ils s'inscrivent aussi sur le registre des activités économiques (tel qu'indiqué au paragraphe **Error! Reference source not found.**). Toutefois, l'obligation d'enregistrement n'a pris effet au regard de ces établissements qu'au 15 juin 2008 (paragraphe 66 de la LPBC), ce qui n'entre pas dans la période considérée.

27. Services répressifs	C	
28. Pouvoirs des autorités compétentes	C	
29. Autorités de surveillance	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Aucune disposition n'autorise explicitement la CRF à exiger aux fins de la surveillance que des entités surveillées produisent des pièces hors site, y compris en l'absence de soupçons relatifs à des actes de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.
30. Ressources, intégrité et formation	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Les ressources humaines de la CRF semblent insuffisantes au vu de ses fonctions de surveillance. • La police manque de ressources (humaines et techniques) pour pouvoir lutter efficacement contre la criminalité économique. • Les ressources (humaines et techniques de l'OID) sont insuffisantes. • Les autorités de surveillance manquent de ressources humaines pour mener des inspections approfondies sur place auprès de l'ensemble des personnes soumises au devoir de vigilance.
31. Coopération au niveau national	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Il semble qu'à ce jour, les autorités de surveillance ne coordonnent pas formellement leurs activités (accords formels, échange d'informations, etc.).
32. Statistiques	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Il n'existe pas de statistiques relatives à l'entraide judiciaire concernant les infractions principales. • L'équipe d'évaluation n'a pas eu accès à des statistiques indiquant le délai dans lequel l'Estonie a répondu aux demandes d'extradition. • Il n'existe pas de statistiques sur l'échange d'informations entre l'ASF et ses homologues étrangères.
33. Personnes morales – bénéficiaires effectifs	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Les mesures destinées à vérifier que les personnes morales remplissent l'obligation de soumettre au registre du commerce des informations à jour sur leurs bénéficiaires effectifs et sur leur structure de contrôles sont limitées. • Le respect de l'obligation pour les sociétés à responsabilité limitée de tenir un registre des actions et un registre des actionnaires n'est pas vérifié. • Le cadre juridique ne garantit pas la production en temps utile d'informations appropriées et précises sur les bénéficiaires effectifs et sur la structure de contrôle des personnes morales.
34. Structures juridiques – bénéficiaires effectifs	SO	

Coopération au niveau international		
35. Conventions	LC	<p><i>Mise en œuvre des Conventions de Palerme et de Vienne</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Il n'est pas établi clairement si une condamnation ou au moins une mise en examen pour l'infraction principale est indispensable à une condamnation pour actes de blanchiment de capitaux. <p><i>Mise en œuvre de la Convention sur le financement du terrorisme</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Le financement de terroristes individuels n'est pas incriminé. • L'infraction de financement du terrorisme ne couvre pas la « collecte de fonds ». • Le fait de fournir des fonds en sachant qu'ils seront utilisés (pour une quelconque fin) par une organisation terroriste ou un terroriste individuel n'est pas spécifiquement incriminé. • Certains actes décrits à l'article 2 de la Convention sur le financement du terrorisme et repris dans les conventions spécifiques des NU relatives au terrorisme ne sont pas couverts.
36. Entraide judiciaire (EJ)	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Les insuffisances au niveau de l'infraction de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme pourraient limiter l'entraide judiciaire du fait de la condition de la double incrimination.
37. Double incrimination	LC	<ul style="list-style-type: none"> • La condition de la double incrimination énoncée dans la réserve formulée au titre de la STCE 030 est susceptible de nuire à l'efficacité de l'entraide judiciaire dans les affaires de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. • Etant donné les lacunes du droit interne concernant la définition de l'infraction de financement du terrorisme et de blanchiment de capitaux, les infractions de financement du terrorisme et de blanchiment de capitaux ne seraient pas toutes passibles d'extradition du fait de la condition de la double incrimination.
38. Entraide judiciaire impliquant la confiscation et le gel	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Aucun dispositif visant à coordonner les mesures de saisie et de confiscation avec les autres pays n'est en place. • La création d'un fonds pour les biens saisis n'a pas été envisagée. • Pas de partage avec d'autres pays des actifs confisqués lorsque la confiscation est le résultat d'actions opérationnelles coordonnées.
39. Extradition	LC	<ul style="list-style-type: none"> • La législation estonienne ne comporte aucune disposition explicite qui, dès lors que l'extradition d'un ressortissant estonien est refusée, exigerait que l'affaire soit transmise dans les meilleurs délais aux autorités estoniennes compétentes aux fins de

		<p>la poursuite des infractions indiquées dans la demande d'extradition.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faute de statistiques détaillées, il est impossible de déterminer si les demandes d'extradition sont traitées sans retard excessif.
40. Autres formes de coopération	C	
Neuf Recommandations spéciales		
RS.I Mise en œuvre des instruments des Nations Unies	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Absence d'un mécanisme national pour le gel des fonds de personnes ou d'entités établies dans l'UE. • Champ limité de la définition de fonds dans les règlements de l'UE, qui ne couvre pas explicitement les fonds détenus « directement ou indirectement » par des personnes désignées ou contrôlés directement ou indirectement par de telles personnes. • Absence d'une procédure nationale pour l'examen des demandes de désinscription des listes.
RS.II Incrimination du financement du terrorisme	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Le financement de terroristes individuels n'est pas érigé en infraction. • L'infraction de financement du terrorisme ne couvre pas la « collecte de fonds ». • Le fait de fournir des fonds en sachant qu'ils seront utilisés (pour une quelconque fin) par une organisation terroriste ou un terroriste individuel n'est pas spécifiquement incriminé dans la loi en vigueur. • Certains actes décrits à l'article 2 de la Convention sur le financement du terrorisme et repris dans les conventions spécifiques des NU relatives au terrorisme ne sont pas couverts.
Gel et confiscation des actifs des terroristes	PC	<ul style="list-style-type: none"> • L'Estonie n'a pas de mécanisme national en place pour examiner les demandes de gel émanant de l'étranger ou pour geler des fonds de ressortissants de l'UE. • La définition de fonds (découlant des règlements de l'UE) ne couvre pas les fonds contrôlés par des personnes désignées ou par des personnes agissant pour leur compte ou suivant leurs instructions (comme l'exigent la RCSNU 1267 et la RCSNU 1373). • L'Estonie n'a pas de procédure nationale en place pour l'examen des demandes de désinscription des listes. • Il n'existe pas de procédure spécifique pour le déblocage de fonds ou d'autres actifs gelés une fois qu'il est établi qu'ils ne sont pas contrôlés par une personne ou une entité désignée. • En dehors des banques, les autres institutions

		financières et les EPNFD ne connaissent pas les procédures à suivre pour mettre les Résolution du CSNU en œuvre.
RS.IV Déclaration d'opérations suspectes	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Les entités ne sont pas soumises à l'obligation de déclaration dans les cas suivants : <ul style="list-style-type: none"> – financement d'un terroriste individuel ; – collecte de fonds à des fins de financement du terrorisme ; – apport de fonds en sachant qu'ils seront utilisés (pour une quelconque fin) par une organisation terroriste ou un terroriste individuel ; – les actes prévus à l'article 2 de la Convention sur le financement du terrorisme, qui sont repris dans les conventions spécifiques des NU relatives au terrorisme mais qui ne sont pas pris en compte dans la définition de l'infraction du financement du terrorisme au sens du droit estonien (article 237 CP). • Les différents types de tentatives d'opérations ne sont pas tous dûment couverts par les obligations de déclaration. • Faute de statistiques détaillées établies avant 2008, il est difficile d'évaluer l'efficacité du système.
RS.V Coopération au niveau international	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Les insuffisances des dispositions du droit interne couvrant le financement du terrorisme pourraient limiter l'entraide judiciaire du fait de la condition de la double incrimination. • L'absence dans la législation nationale d'une incrimination étendue du financement du terrorisme est susceptible de limiter les possibilités de l'Estonie en matière d'extradition.
RS. VI Obligations de LBC applicables aux services de transmission de fonds/de valeurs	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de surveillance effective des prestataires de services de paiement.
RS.VII Règles relatives aux virements électroniques	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Le règlement 1781/2006 (CE) destiné à couvrir les exigences de la RS VII ne fait pas l'objet d'un suivi adéquat.
RS.VIII Organismes à but non lucratif	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Aucun examen de la pertinence des lois et règlements destinés à prévenir le détournement de l'activité des ONL à des fins de financement du terrorisme n'a été réalisé. • Les autorités ne sensibilisent pas le secteur des ONL au problème du financement du terrorisme et ne lui diffusent pas de lignes directrices à ce sujet. • Il n'existe pas de système de surveillance ou de contrôle des ONL tel que prévu par la Note interprétative à la RS VIII. • Il n'y a pas de mécanismes particuliers en place qui permettraient aux autorités compétentes d'échanger rapidement leurs informations lorsqu'elles

		<p>soupçonnent qu'un ONL est utilisé aux fins du financement du terrorisme.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aucun point de contact n'a été désigné et aucune procédure particulière n'a été définie pour répondre aux demandes d'informations émanant de l'étranger concernant certains ONL.
RS.IX Déclaration et communication transfrontalière	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Aucune disposition juridique ne prévoit que dans les conditions définies dans la Recommandation spéciale IX, une autorité compétente désignée doit pouvoir à tout moment bloquer/retenir des espèces ou des instruments négociables au porteur si elle soupçonne des actes de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. • Aucune disposition juridique ne prévoit que dans les conditions définies dans la Recommandation spéciale IX, une autorité compétente désignée doit pouvoir à tout moment saisir des espèces si elle soupçonne des actes de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. • Des statistiques complètes ne sont pas disponibles, étant donné que le système de déclaration n'a été mis en place qu'à la mi-2007. Par conséquent, il n'est pas possible d'évaluer l'efficacité du système. • Le règlement CE n° 1889/2005 et les textes législatifs nationaux pertinents ne couvrent pas le transfert d'espèces ou d'instruments négociables au porteur entre l'Estonie et un autre Etat membre de l'UE⁶.

⁶ Il doit être noté que la Commission européenne a proposé des amendements à la Méthodologie du GAFI et de considérer, dans le contexte de la Recommandation spéciale IX, la Communauté européenne comme une seule et unique juridiction. Par conséquent, ceci ne serait plus considéré comme un problème. Cette question est actuellement en cours d'examen par le GAFI mais, au moment de l'adoption de ce rapport, n'était pas résolue.