



Strasbourg, 12 décembre 2008

MONEYVAL (2008) 32

**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'ESTONIE¹***

***LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX
ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME***

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).

TABLE DES MATIERES

I. PREFACE	5
II. RESUME.....	6
III. RAPPORT D’EVALUATION MUTUELLE.....	18
1. INFORMATIONS GENERALES.....	18
1.1. Informations générales sur l’Estonie	18
1.2. Situation générale en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme	24
1.3. Vue d’ensemble du secteur financier et des entreprises et professions non financières désignées (EPNFD).....	25
1.4. 1.4 Vue d’ensemble de la législation et des normes commerciales régissant les personnes morales et les constructions juridiques.....	31
1.5. 1.5 Vue d’ensemble de la stratégie de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.....	33
2. SYSTÈME JURIDIQUE ET MESURES INSTITUTIONNELLES CONNEXES.....	41
2.1. Incrimination du blanchiment de capitaux (R.1 et R.2)	41
2.2. Incrimination du financement du terrorisme (RS.II)	50
2.3. Confiscation, gel et saisie des produits du crime (R.3)	55
2.4. Gel des fonds utilisés pour financer le terrorisme (RS.III).....	64
2.5. La Cellule de renseignement financier et ses fonctions (R.26, 30 et 32)	76
2.6. Autorités de répression, de poursuite pénale et autres autorités compétentes - Le cadre de l’enquête et de la poursuite de l’infraction et celui de la confiscation et du gel (R.27 et 28)	92
2.7. Déclarations et divulgations transfrontières (RS.IX)	104
3. MESURES DE PREVENTION - INSTITUTIONS FINANCIÈRES	109
3.1. Risque de blanchiment de capitaux / financement du terrorisme	110
3.2. Devoir de vigilance, y compris les mesures d’identification renforcées ou simplifiées (R.5 à R.8).....	110
3.3. Tiers ou apporteurs d’affaires (R.9)	128
3.4. Secret professionnel ou confidentialité des institutions financières (R.4).....	131
3.5. Conservation des documents et règles applicables aux virements électroniques (R.10 et RS.VII).....	136
3.6. Suivi des transactions et de la relation d’affaires (R.11 et 21)	139
3.7. Déclarations d’opérations suspectes et déclarations diverses (R.13, 14, 19, 25 et RS.IV)	143
3.8. Contrôles internes, conformité, vérification et succursales à l’étranger (R.15 et 22).....	150
3.9. Banques fictives (R.18)	154
3.10. Système de surveillance et de contrôle : autorités compétentes et organisations d’autorégulation/ Rôle, fonctions, obligations et pouvoirs (y compris les sanctions) (R. 23, 29, 17 et 25)	156
3.11. Services de transmission de fonds ou de valeurs (RS.VI)	168
4. MESURES PREVENTIVES – ENTREPRISES ET PROFESSIONS NON FINANCIERES DESIGNEES	171
4.1. Devoir de vigilance vis-a-vis de la clientele et de conservation des pieces (R.12).....	171
4.2. Déclarations d’opérations suspectes (R. 16).....	174
4.3. Réglementation, surveillance et contrôle (R. 24-25).....	176
4.4. Autres entreprises et professions non financières / Techniques modernes et sûres de gestion des fonds (R.20).....	181

5. PERSONNES MORALES, STRUCTURES JURIDIQUES ET ORGANISMES A BUT NON-LUCRATIF	183
5.1. Personnes morales – accès aux informations relatives aux bénéficiaires effectifs et au contrôle (R.33)	183
5.2. Structures juridiques – Accès aux informations relatives aux bénéficiaires effectifs et au contrôle (R.34)	189
5.3. Organismes à but non lucratif (RS.VIII)	190
6. COOPERATION NATIONALE ET INTERNATIONALE.....	197
6.1. Coopération et coordination nationale (R.31)	197
6.2. Conventions et résolutions spéciales des Nations Unies (R.35 et RS.I).....	199
6.3. Entraide judiciaire (R. 32, 36-38, RS. V)	201
6.4. Extradition (R.37 et 39, RS. V)	210
6.5. Autres formes de coopération internationale (R. 40 et RS. V).....	215
7. AUTRES ASPECTS	218
7.1. Ressources et statistiques	218
IV. TABLEAUX.....	219
Tableau 1. Notations de conformité avec les recommandations du GAFI.....	219
Tableau 2. Plan d'action recommandé pour consolider le système de LBC/FT	231
Tableau 3. Réponse des autorités à l'évaluation (si nécessaire).....	244
V. MISE EN ŒUVRE DE LA 3^E DIRECTIVE DE L'UE.....	245
VI. LISTE DES ANNEXES	262
Annexe 1. Liste des acronymes utilisés	262
Annexe 2. Liste de tous les organismes rencontrés pendant la mission sur place – ministères, autres autorités et organismes publics, représentants du secteur privé et autres	263
Annexe 3. Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme	263
Annexe 4. Code pénal – extraits.....	263
Annexe 5. Code de procédure pénale – extraits	263
Annexe 6. Liens vers d'autres textes législatifs pertinents	263

I. PREFACE

1. L'évaluation du régime de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LCB/FT) de l'Estonie a été conduite sur la base des Quarante Recommandations (2003) et des Neuf Recommandations Spéciales sur le Financement du Terrorisme (2001) du Groupe d'Action Financière (GAFI), ainsi que de 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 de 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), conformément au mandat et aux règles de procédure de MONEYVAL, et a été préparée à l'aide de la Méthodologie LCB/FT de 2004.² L'évaluation a été menée sur la base des lois, réglementations et autres documents fournis par l'Estonie et des informations recueillies par l'équipe d'évaluation au cours de la visite qu'elle a effectuée à Tallinn du 3 au 9 février et ensuite. Pendant cette visite, l'équipe d'évaluation s'est entretenue avec des responsables et représentants de tous les organismes gouvernementaux compétents d'Estonie et du secteur privé. Une liste des organismes rencontrés figure à l'annexe I du rapport d'évaluation mutuelle.
2. L'équipe d'évaluation se composait de : Mme Csilla ALFÖLDY (Directrice, Bureau national d'investigation de Hongrie, Service de la criminalité économique, Hongrie), Mme Mitka ZAHARLIEVA (Chef du Service de coopération internationale, Ministère de la Justice, Bulgarie), M. Michalis STYLIANOU (Haut responsable, Service de surveillance et de régulation bancaire, Banque centrale de Chypre, Chypre), M. André CORTERIER (Groupe de lutte contre le blanchiment de capitaux, Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht - BaFin, Autorité fédérale de surveillance financière, Allemagne) et un membre du Secrétariat de MONEYVAL. Les enquêteurs ont passé en revue le cadre institutionnel, les lois, les réglementations, les codes et directives LCB/FT, les systèmes réglementaires et autres mis en place afin de décourager le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme par le biais des institutions financières et des entreprises et professions non financières désignées (EPNFD), ainsi que les capacités, la mise en œuvre et l'efficacité de tous ces systèmes.
3. Le présent rapport résume les mesures LCB/FT en vigueur en Estonie au moment de la visite sur place ou immédiatement après. Il décrit et analyse ces mesures et formule ensuite des recommandations sur les moyens de renforcer certains aspects du système (voir Tableau 2). Il indique également le niveau de conformité de l'Estonie aux Recommandations (40+9) du GAFI (voir Tableau 1). La conformité ou la non-conformité aux Directives de l'UE n'est pas prise en considération dans la notation du Tableau 1.

² Mise à jour en février 2007.

II. RESUME

1. Informations générales

4. 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.
5. 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.
6. 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).
7. 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)* »³, l'Estonie fait partie (avec six autres pays) des pays de l'UE les moins menacés par le terrorisme et

³ <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

8. 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).
9. 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.
10. 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.
11. 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. 6). 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.

12. 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.
13. 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.
14. 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.
15. 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.
16. 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).
17. 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.

18. 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.
19. 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.
20. 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).

21. 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).
22. 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.
23. 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.⁴

3. Mesures préventives - Institutions financières

24. 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*

⁴ 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.

25. 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 fiducies 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.
26. 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.
27. 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.

28. 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.
29. 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.
30. 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.
31. 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.
32. 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)

33. 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.
34. 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.

35. 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).
36. 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).
37. 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. 49), les évaluateurs doutent que la CRF dispose de ressources suffisantes compte tenu du nombre élevé d'entités placées sous 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

38. 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.

39. 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.
40. 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.
41. 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

42. 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.

43. 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.

44. 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.

45. 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.

46. 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.

47. 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.
48. 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

49. 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.
50. 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.

III. RAPPORT D'ÉVALUATION MUTUELLE

1. INFORMATIONS GÉNÉRALES

1.1. Informations générales sur l'Estonie

51. La République d'Estonie est un pays d'Europe du Nord situé dans la région baltique. Elle est entourée au nord par la Finlande dont la sépare le golfe de Finlande, à l'ouest par la Suède, au sud par la Lettonie et à l'est par la Fédération de Russie. L'Estonie est un pays vert : les forêts occupent 50,5% de sa superficie (22.846 km²). L'Estonie est devenue membre de l'Union européenne le 1^{er} mai 2004. Elle fait partie de la zone Schengen depuis le 21 décembre 2007. Sa population compte 1.361.000 habitants. Le groupe ethnique le plus important (2006) est celui des Estoniens (69%), suivi par les Russes (26%), les Ukrainiens (2%), les Biélorusses (1%) et les Finnois (1%). La capitale de l'Estonie est Tallinn (qui, au 1^{er} janvier 2007, comptait 396.900 d'habitants, soit 29,6% de la population du pays). Les autres grandes villes sont Tartu (102.000 habitants), Narva (66.700 habitants), Kohtla-Järve (45.400 habitants) et Pärnu (44.100 habitants). La langue officielle du pays est l'estonien qui fait partie du groupe des langues finno-ougriennes et est étroitement apparenté au finnois. Le finnois, l'anglais, le russe et l'allemand sont aussi très largement parlés dans le pays.

Economie

52. La couronne estonienne (ci-après EEK, conformément à l'ISO 4217) est ancrée à l'euro au taux de 1 EUR = 15,6466 EEK. Ce taux d'échange est identique au taux d'échange antérieur avec le mark allemand (1 DEM = 8 EEK) introduit lors de la réforme monétaire de 1992. Le gouvernement estonien et la Banque d'Estonie ont tous deux souligné la nécessité de rejoindre la zone Euro dès que possible.

53. L'économie estonienne croît à un rythme modéré. L'ajustement de l'économie se manifeste principalement par la baisse de la demande intérieure. Les rééquilibrages se poursuivent dans le secteur de l'immobilier et l'augmentation de la consommation privée montre des signes d'essoufflement.

54. Les principaux indicateurs concernant l'Estonie sont les suivants :

Indicateurs clés	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Population au 1 ^{er} janvier (en millions)	1,38	1,37*	1,37*	1,36*	1,36*	1,35*	1,35*	1,36
PIB à prix courants (en milliards d'EUR)	5,2	6,1	6,9	7,8	8,7	9,6	11,2	13,2
Croissance réelle du PIB (%)	0,3	10,8	7,7	8,0	7,2	8,3	10,2	11,2
PIB par habitant à prix courants (EUR)	3 800	4 400	5 100	5 700	6 400	7 100	8 300	9 800
PIB à prix du marché, PPA par habitant (EUR)	7 400	8 500	9 100	10 200	11 300	12 300	14 100	16 100
IDE annuel (en millions d'EUR)	284,3	424,7	602,7	306,8	822,2	775,1	2 254,5	1 341,0
Stock d'IDE, au 31 décembre (en millions d'EUR)	2 454	2 843	3 573	4 035	5 553	7 378	9 539	9 616

Indicateurs clés	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Stock d'IDE par habitant, au 31 décembre (EUR)	1 789	2 080	2 625	2 975	4 110	5 477	7066	7176
Indice des prix de consommation, par rapport à l'année précédente (%)	3,3	4,0	5,8	3,6	1,3	3,0	4,1	4,4
Taux de chômage** (%)	12,2	13,6	12,6	10,3	10,0	9,7	7,9	5,9
Salaire mensuel moyen (EUR)	284	314	352	393	430	466	516	601
Balance des paiements courants (en % du PIB)	-4,4	-5,4	-5,2	-10,6	-11,3	-12,3	-10,0	-15,5
Déficit (-)/Surplus du budget de l'Etat (en % du PIB)	-4,3	-0,2	-0,1	0,4	1,8	1,8	1,9	3,6
Exportations (en milliards d'EUR)***	2,350	3,569	3,698	3,642	4,003	4,769	6,183	7,734
Importations (en milliards d'EUR)***	3,227	4,616	4,798	5,079	5,715	6,703	8,204	10,699
Balance commerciale (en milliards d'EUR)***	-0,877	-1,047	-1,100	-1,437	-1,712	-1,934	-2,021	-2,964
Total des dépenses publiques (en % du PIB)	38,5	36,5	35,1	35,6	34,6	34,1	33,4	33,0

* Sur la base du recensement de 2000.

** Ratio chômeurs / force de travail selon la méthodologie de l'OIT.

*** Chiffres du commerce recensés dans le système spécial sur les échanges.

55. Le PIB par principaux domaines d'activité économique (en % du PIB total) est le suivant :

Domaine d'activité	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Immobilier, location et services aux entreprises	16,0	15,6	16,2	16,2	16,5	16,5	16,5	17,2
Secteur manufacturier	13,6	15,9	16,5	16,1	16,2	15,3	15,1	14,5
Commerce de gros et de détail	11,9	11,0	11,7	12,3	12,6	13,7	13,7	13,7
Transport, stockage et communication	12,4	13,1	12,2	11,6	11,5	11,3	10,6	10,7
Construction	5,0	5,0	5,0	5,2	5,2	5,1	5,9	6,5
Administration publique et défense ; sécurité sociale obligatoire	5,8	5,5	5,2	5,1	5,1	5,0	4,7	4,4
Education	4,8	4,6	4,5	4,4	4,3	4,2	4,0	3,8
Intermédiation financière	3,4	3,6	3,4	3,7	3,4	3,4	3,2	3,2
Agriculture et pêche	5,1	4,1	3,9	3,5	3,4	3,4	3,0	2,5

56. En 2006, les principaux partenaires commerciaux de l'Estonie (export et import), en % du commerce total, étaient les suivants :

Pays	Export
Finlande	18,2
Suède	12,3
Lettonie	8,7
Russie	7,9
Etats-Unis	6,7
Allemagne	5,0
Lituanie	4,8
Gibraltar	4,6

Pays	Import
Finlande	18,2
Russie	13,1
Allemagne	12,4
Suède	9,0
Lituanie	6,5
Lettonie	5,7
Pologne	3,8
Pays-Bas	3,5

Pays	Export
Chine	2,8
Norvège	2,7
Autres	26,3

Pays	Import
Italie	2,6
Danemark	2,4
Autres	22,8

57. Les principaux groupes de produits à l'export et à l'import étaient les suivants :

Principaux groupes de produits	Export
Machines, appareils	24,6
Produits minéraux	16,2
Bois et objets en bois	9,2
Métaux de base et objets en métaux de base	9,2
Meubles et autres objets de fabrication	7,3
Produits agricoles et préparations alimentaires	7,0
Matériel de transport	6,7
Textiles et articles textiles	5,2
Produits chimiques	4,1
Objets en plastique et en caoutchouc	2,8
Papier et articles de papier	2,4
Autres	5,3

Principaux groupes de produits	Import
Machines, appareils	25,4
Produits minéraux	16,3
Matériel de transport	12,1
Métaux de base et objets en métaux de base	9,5
Produits agricoles et préparations alimentaires	7,3
Produits chimiques	6,5
Produits textiles	5,1
Objets en plastique et en caoutchouc	4,7
Bois et objets en bois	3,2
Meubles et autres objets de fabrication	2,3
Papier et articles de papier	1,9
Autres	5,7

58. Les chiffres de l'investissement étranger en Estonie et de l'investissement estonien à l'étranger étaient les suivants :

Investissement direct étranger en Estonie au 31 décembre 2006, par pays

Pays	en millions d'euros	% du total
1. Suède	3 797,2	39,5
2. Finlande	2 542,9	26,4
3. Grande-Bretagne	362,0	3,8
4. Pays-Bas	328,0	3,4
5. Norvège	314,8	3,3
6. Russie	251,1	2,6
7. Lettonie	228,4	2,4
8. Etats-Unis	201,9	2,1
9. Allemagne	188,2	2,0
10. Danemark	180,4	1,9
Autres	1 221,6	12,6
Total	9 616,5	100,0

Investissement direct estonien à l'étranger au 31 décembre 2006, par pays

Pays	en millions d'euros	% du total
1. Lettonie	940,8	34,3
2. Lituanie	885,8	32,3
3. Russie	243,2	8,9
4. Chypre	232,7	8,5
5. Finlande	130,8	4,8
6. Ukraine	65,3	2,4

7. Belarus	51,5	1,9
8. Espagne	31,5	1,1
9. Italie	30,0	1,1
10. Bulgarie	23,1	0,8
Autres	109,0	3,9
Total	2 743,7	100,0

59. L'utilisation des technologies modernes pour la conduite des transactions financières s'est développée de façon remarquable dans le secteur bancaire estonien. Les règlements s'effectuent en Estonie principalement par la voie bancaire ou à l'aide de cartes de crédit ou de débit ; les règlements en espèces sont aujourd'hui peu fréquents. D'après les statistiques de la Banque d'Estonie, le nombre de règlements en espèces dans les établissements de crédit représente 0,26% seulement de tous les règlements. Le montant moyen des règlements en espèces est de 3.400 EEK (217,29 EUR) et celui des autres règlements de 22.900 EEK (1.463,57 EUR).

60. L'Estonie a accompli d'importants progrès dans l'utilisation des technologies modernes :

- 65% des personnes âgées de 6 à 74 ans utilisent l'Internet ;
- 46% des foyers ont accès à l'Internet à la maison ;
- toutes les écoles estoniennes sont connectées à l'Internet ;
- il existe plus de 700 points d'accès publics à l'Internet en Estonie, 51 par 100.000 habitants (l'un des taux les plus élevés d'Europe) ;
- il existe plus d'un millier de zones d'accès à l'Internet sans fil dans le pays ;
- les déclarations de revenus au fisc et aux douanes peuvent être effectuées via l'Internet : en 2007, le pourcentage de déclarations d'impôts sous forme électronique a dépassé 80% ;
- l'évolution des dépenses inscrites au budget de l'Etat peut être suivie en temps réel sur l'Internet ;
- les réunions du cabinet gouvernemental ont lieu sans papier à l'aide d'un système de documentation basé sur le web ;
- les réseaux de téléphonie mobile couvrent la totalité du territoire estonien.

61. Le gouvernement estonien soutient les entreprises du secteur des technologies de l'information, contribuant ainsi à faire de ce secteur l'un de ceux qui connaissent la croissance la plus rapide dans le pays.

62. En février 2006, des cartes d'identité avaient été délivrées à 61% de la population (plus de 900.000 cartes d'identité).

Système de gouvernement

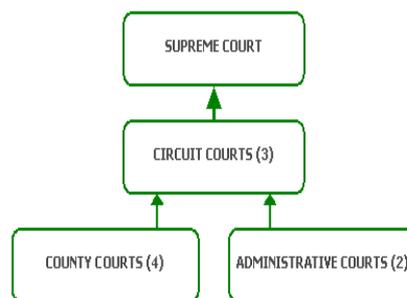
63. L'Estonie est une démocratie parlementaire. Le chef d'Etat est le président. Le chef du gouvernement est le Premier ministre. La législature nationale est un parlement à chambre unique (*Riigikogu*) qui comprend 101 membres.

Système légal et hiérarchie des textes normatifs

Tribunaux

64. La constitution ne définit pas explicitement le pouvoir judiciaire. Néanmoins, il découle de la constitution que le système des tribunaux estonien comprend : des tribunaux d'arrondissement, des tribunaux administratifs, des tribunaux d'appel et la Cour suprême. Aux termes de la loi sur les tribunaux, il existe actuellement quatre tribunaux d'arrondissement, deux tribunaux administratifs et trois tribunaux d'appel. La Cour suprême, située à Tartu, est l'instance la plus haute.

65. La constitution stipule que tout individu est égal devant la loi et peut recourir aux tribunaux en cas d'atteinte à ses droits et libertés. Tout individu a droit à une audition équitable et publique, dans un délai raisonnable, devant un tribunal indépendant et impartial. Les tribunaux travaillent en toute indépendance et administrent la justice conformément à la constitution et à la législation en vigueur. Les règles de procédure judiciaire sont définies dans plusieurs codes : le code de procédure civile, le code de procédure pénale, le code de procédure correctionnelle et le code de procédure administrative.
66. Les audiences des tribunaux sont en principe publiques. Toutefois, un tribunal peut décider, dans les cas prévus par la loi, de tenir tout ou partie d'une audience à huis clos :
- a) pour protéger un secret d'Etat ou un secret commercial ;
 - b) pour protéger la morale publique ou la vie privée ou la vie familiale d'un individu ;
 - c) dans l'intérêt d'un mineur, d'une victime ou lorsque la justice l'exige.
67. Les jugements sont rendus publiquement, sauf si l'intérêt d'un mineur, d'un conjoint ou d'une victime requiert autrement. Tout individu peut faire appel de la décision d'un tribunal auprès d'une instance supérieure conformément à la procédure prévue par la loi (voir ci-dessous le diagramme du système judiciaire estonien : Cour suprême – Tribunaux d'appel (3) – Tribunaux d'arrondissement (4) – Tribunaux administratifs (2)).



68. Les tribunaux de première instance et les tribunaux d'appel sont administrés conjointement par le conseil de l'administration des tribunaux et le ministère de la Justice. Le service des tribunaux du ministère de la Justice est principalement chargé de : a) la direction et la surveillance des activités des tribunaux d'arrondissement, des tribunaux de ville, des tribunaux administratifs et des tribunaux d'appel ; b) la compilation des statistiques judiciaires. Le service des tribunaux organise et supervise aussi les activités du Centre des registres. Il est en outre responsable notamment de la surveillance des activités professionnelles des notaires et de la chambre des notaires, de la direction et de la supervision des activités des huissiers, des syndicats de faillite et de l'ordre des avocats, de la direction et de la supervision des services légaux offerts au public, de la représentation de l'Etat dans les procédures judiciaires et de la coopération judiciaire en matière civile et pénale et de l'exécution des commissions rogatoires internationales.
69. La Cour suprême comprend trois chambres : une chambre administrative, une chambre pénale et une chambre civile. Trois juges au moins participent aux auditions de chacune de ces trois chambres. La Cour suprême est dotée d'un budget indépendant et mène ses activités en toute indépendance.
70. Les décisions des tribunaux de première et de deuxième instance doivent être publiées intégralement dans la base de données des arrêts de justice et des statistiques judiciaires. Les décisions judiciaires rendues avant le 1^{er} janvier 2006 peuvent être consultées sur le site suivant :

<http://kola.just.ee/>, et les décisions ultérieures à l'adresse : <http://www.kohus.ee/kohtulahendid/index.aspx>. Tous les arrêts motivés de la Cour suprême doivent être publiés au Journal Officiel. Les décisions de la Cour suprême peuvent aussi être consultées sur le site Internet de la Cour (www.nc.ee).

71. Les tribunaux estoniens ont adopté un code de déontologie des juges estoniens. Une chambre a été créée au sein de la Cour suprême pour s'occuper des questions disciplinaires ; cette chambre disciplinaire comprend cinq juges de la Cour suprême, cinq juges des tribunaux d'appel et cinq juges des tribunaux de première instance.

Hierarchie des textes normatifs

72. La hiérarchie des textes normatifs est en Estonie la suivante :

- a) principes constitutionnels fondamentaux ;
- b) droit de l'UE ;
- c) constitution estonienne ; principes généraux du droit international ;
- d) traités internationaux ;
- e) lois requérant un vote majoritaire qualifié pour être amendée (par exemple, lois électorales ou lois sur les procédures judiciaires) ;
- f) lois formelles (qui ne requièrent pas un vote majoritaire qualifié pour être amendées) ; décrets présidentiels (dans les situations d'urgence) ;
- g) règlements (ou arrêtés) du gouvernement de la République ;
- h) ordonnances des ministres ;
- i) règlements des autorités locales – dont l'applicabilité est locale – à égalité avec les arrêtés gouvernementaux et les ordonnances ministérielles ;
- j) règlements internes de portée générale (des institutions / organisations / organes publics ; par exemple statuts, *Verwaltungsvorschrift*) à applicabilité interne.

Les orientations, directives ou livres blancs, par exemple, ne sont pas considérés comme des éléments du système juridique estonien puisque ces documents ne présentent pas un caractère contraignant.

Processus législatif

73. Les étapes du processus législatif en Estonie sont les suivantes :

- a) Initiation d'un projet de loi :
Seuls les membres du Parlement, les groupes parlementaires, les commissions parlementaires et le gouvernement peuvent prendre l'initiative d'un projet de loi. Le pouvoir de modifier la constitution repose entre les mains du président de la République.
- b) Examen d'un projet de loi par le Parlement :
Le comité directeur du Parlement désigne une commission chargée de lui présenter dans un délai de trois semaines une proposition d'inscription ou non du projet de loi à l'ordre du jour du Parlement. Si le projet de loi n'émane pas du gouvernement, le comité directeur doit le transmettre au gouvernement pour avis. Tous les membres du Parlement peuvent envoyer au comité directeur leurs avis, propositions et points de vue sur le projet de loi. L'examen du projet de loi par le Parlement a lieu en deux lectures au moins, et trois lectures si nécessaire.
- c) Adoption d'un projet de loi par le Parlement :
L'adoption d'un projet de législation a lieu par un vote.
- d) Annonce de la législation par le président de la République :
Une fois le projet adopté par le Parlement, le président de la République annonce officiellement la nouvelle législation (il ne s'agit pas d'une approbation).
- e) Publication au Journal Officiel :
Après l'annonce par le président, la nouvelle législation doit être publiée au Journal Officiel dans un délai de sept jours ouvrés.

- f) Mise en œuvre de la législation :
La nouvelle législation entre en vigueur le dixième jour suivant sa publication au Journal Officiel, sauf disposition contraire dans le texte de loi concerné.

Transparence, bonne gouvernance, normes éthiques et mesures de lutte contre la corruption

74. En 2004, la « stratégie pour un Etat honnête » a été lancée en Estonie. Cette stratégie met en avant un certain nombre de mesures spécifiques visant à réduire le risque de corruption en Estonie. En juin 2007, le ministère de la Justice a officiellement proposé de développer une stratégie de lutte contre la corruption pour les années 2008 à 2012, en s'appuyant sur les résultats d'une enquête du ministère de la Justice sur la corruption en Estonie. Le gouvernement a approuvé cette proposition le 23 août 2007 et la stratégie a été présentée au gouvernement en janvier 2008. Le 3 avril 2008, le gouvernement a approuvé la nouvelle Stratégie anti-corruption 2008-2012. La Convention pénale sur la corruption (STCE n° 173) a été ratifiée le 17 octobre 2001.

1.2. Situation générale en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme

75. Les cinq infractions pénales les plus fréquentes en Estonie sont le vol, la conduite en état d'ivresse, les voies de fait, la conduite frauduleuse et l'atteinte grave à l'ordre public. Ces cinq infractions représentent 73% de l'ensemble des infractions pénales enregistrées dans le pays. Les autorités estoniennes ont communiqué aux évaluateurs les statistiques ci-dessous à propos des infractions considérées comme les sources principales de produits illicites en Estonie :

	2004	2005	2006	2007
Infractions du 1 ^{er} degré ⁵	3371	2982	2688	2656
Infractions liées aux drogues (art. 183 à 190 du CP)	1044	1190	981	1441
Infractions susceptibles d'être liées à la traite des êtres humains (art. 133, 134, 136, 138 à 140, 143, 172, 173, 176 à 178, 259, 268 et 268 ¹ du CP)	297	161	136	135
Infractions de corruption ou de gratification illicite (art. 293 à 298 du CP)	98	122	120	110
Infractions fiscales (art. 386 à 393 du CP)	207	156	253	267
dont la contrebande (art. 391 du CP)	108	47	83	81
Conduites frauduleuses (art. 209 à 213 du CP)	2128	2192	2057	2624
Crimes informatiques (art. 206 à 208 du CP)	2	9	8	14
Toutes infractions pénales (total)	57168	55586	51834	49724

76. Les autorités estoniennes ont indiqué qu'en raison du petit nombre de cas de blanchiment de capitaux, il est difficile de formuler des conclusions ou des prévisions quant aux infractions principales les plus courantes. Dans les affaires ayant donné lieu à des poursuites, les infractions principales portaient sur : la violation de la réglementation sur l'alcool et le tabac, le vol en forêt, la fraude informatique, le vol, l'acceptation de gratifications ou de versements illicites. Cependant, les enquêtes en cours montrent que la fraude (surtout la fraude à l'Internet), les infractions fiscales et les infractions liées aux stupéfiants constituent aussi des infractions principales dans un certain nombre de cas de blanchiment de capitaux. Dans un grand nombre d'affaires en cours (en particulier les affaires de fraude à l'Internet), les infractions principales ont été commises à l'étranger ou les victimes se trouvent à l'étranger.

⁵ Aux termes de l'article 4 du code pénal, « une infraction pénale du premier degré est une infraction passible dans le présent code d'une peine d'emprisonnement supérieure à cinq ans, d'une peine de détention perpétuelle ou d'une mesure de dissolution judiciaire ». Par contre, « une infraction pénale du second degré est une infraction passible dans le présent code d'une peine d'emprisonnement de cinq ans maximum ou d'une peine pécuniaire ».

77. L'analyse des déclarations de transactions suspectes montre que les principaux facteurs de risque sont actuellement : le transfert des produits de fraude à l'Internet en Estonie ou par le biais du système financier estonien, la vente de données bancaires par l'intermédiaire d'hommes de paille, les services de transfert de fonds non accrédités et les mouvements de liquidités liés aux non-résidents. En 2007, la cellule de renseignement financier et l'Autorité de surveillance financière (ASF) ont réalisé une analyse des risques liés aux règlements électroniques, en y incluant les moyens de paiement alternatifs, qui montre que le développement des technologies de l'information et l'utilisation intensive des outils correspondants sont en pratique sources de risques supplémentaires de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en Estonie.
78. En ce qui concerne le financement du terrorisme, les autorités estoniennes ont indiqué qu'aucun acte de financement du terrorisme et aucune autre infraction se rapportant au terrorisme n'a encore, à leur connaissance, été commis sur le territoire de l'Estonie ou via l'Estonie. Selon le rapport d'Europol intitulé « *Terrorist Activity in the European Union : Situation and Trends Report (2006)* »⁶, l'Estonie, la Finlande, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Slovénie et la Slovaquie sont les pays de l'UE les moins menacés par le terrorisme et les activités de soutien au terrorisme. Les représentants de la commission de sécurité de la police ont déclaré qu'aucun groupe terroriste en activité, ni aucune personne soutenant ou finançant les organisations terroristes internationales n'était présent en Estonie à la fin 2006. Les autorités estoniennes ne disposent d'aucune information et il n'existe aucun élément indiquant que des fonds sont collectés ou transmis à des terroristes ou à des mouvements associés au terrorisme par le biais d'organisations à but non lucratif (ONL) en Estonie. Rien n'indique non plus que des ONL estoniennes apportent un soutien logistique à des terroristes ou recrutent des personnes dans un but de terrorisme. Bien que de telles activités ne puissent être exclues à l'avenir, les autorités estoniennes les considèrent fort peu probables. La commission de sécurité de la police s'appuie sur la coopération internationale pour prévenir le financement du terrorisme et coopère à l'échelon national principalement avec la cellule de renseignement financier sur les bases définies dans la loi sur les organes de sécurité et la loi LCB/FT.

1.3. Vue d'ensemble du secteur financier et des entreprises et professions non financières désignées (EPNFD)

1.3.1. Secteur financier

Etablissements de crédit

79. Au 31 décembre 2007, sept établissements de crédit accrédités localement et huit succursales d'établissements de crédit étaient en activité en Estonie. A la fin 2007, les deux plus grandes banques du pays contrôlaient près de 80% de l'ensemble du secteur bancaire. Ce chiffre est stable depuis plusieurs années. Le marché se caractérise en effet par un taux de concentration très élevé. Les filiales de banques scandinaves sont les principaux acteurs du marché. Les parts de marché par pays de résidence des bénéficiaires effectifs se répartissent comme suit :
- Suède : 87% ;
 - Danemark : 9% ;
 - Lettonie, Russie, Italie, Estonie : 1% chacun environ.
80. Les succursales des institutions financières de l'Union européenne (UE) opérant en Estonie peuvent offrir tous les services financiers pour lesquels elles sont accréditées dans leur pays d'origine. Au moment de la visite sur place, le nombre de succursales d'établissements de crédit

⁶ <http://www.statewatch.org/news/2006/may/europol-terr-rep-2004-2005.pdf>.

étrangers était de 10. L'organe de surveillance du pays d'origine est responsable de la surveillance de ces succursales ; les règles et seuils de capitalisation prévus par la législation locale ne leur sont pas appliqués.

81. Les institutions financières enregistrées dans d'autres Etats membres de l'Union européenne n'ont pas besoin d'obtenir de l'Autorité de surveillance du secteur financier une licence pour offrir des services financiers en Estonie. La fourniture de services transfrontières peut commencer dès que l'autorité de surveillance du pays étranger a informé l'ASF que l'institution financière souhaite offrir des services en Estonie et a communiqué l'information requise par la loi. Au 31 décembre 2007, 173 établissements de crédit d'autres pays de l'Union européenne étaient ainsi habilités à fournir des services transfrontières en Estonie.
82. Les autorités estoniennes ont communiqué à l'équipe d'évaluation les données suivantes à propos des comptes de non-résidents en Estonie à la date du 31 décembre 2007 :

Dépôts de résidents / non-résidents au 31 décembre 2007						
	Résidents et non-résidents (en millions)			Non-résidents seulement (en millions)		% des dépôts de non-résidents *
	A	B	C	D	E	
	en EEK (équivalent en EUR)	en devises étrangères (équivalent en EUR)	total (A + B)	en EEK (équivalent en EUR)	en devises étrangères (équivalent en EUR)	
Comptes courants	3388,23	1937,23	5325,46	107,07	908,92	19,08%
Comptes d'épargne	83,33	25,00	108,33	1,76	1,69	3,18%
Autres	1911,83	1766,25	3678,08	21,22	548,21	15,48%
Total	5383,39	3728,48	9111,87	130,05	1458,82	17,44%

* par rapport au total des comptes (résidents et non-résidents) : totalité des avoirs en EEK et en devises étrangères

Acteurs du marché des valeurs

83. Les « acteurs professionnels du marché des valeurs » énumérés à l'article 7 de la loi sur le marché des valeurs sont les suivants :
- sociétés d'investissement ;
 - établissements de crédit ;
 - opérateurs du marché réglementé ;
 - opérateurs de système de règlement de valeurs ;
 - autres personnes ou entités prévues par la loi.

84. Pour pouvoir opérer comme acteur professionnel du marché des valeurs, une licence spécifique est requise pour chaque type d'activité. Les acteurs professionnels du marché des valeurs peuvent fournir uniquement les services pour lesquels ils disposent de la licence d'activité requise. Les licences d'activité sont émises pour une durée non précisée et sont non-transférables : l'acquisition ou l'utilisation de telles licences par une autre personne sont interdites.

Sociétés d'investissement

85. Une société d'investissement est une société anonyme ayant pour activité permanente la fourniture de services d'investissement à des tiers, soit séparément, soit conjointement avec des services d'autre nature. Pour pouvoir opérer comme société d'investissement, une licence d'activité spécifique est requise.

Opérateurs du marché réglementé

86. Un marché réglementé est un système d'outils organisationnels, légaux et techniques offerts directement ou indirectement au public et créés afin de permettre les échanges réguliers de titres,

qui permet à différentes personnes de se faire mutuellement des propositions, de manière simultanée ou non-simultanée, pour conclure et effectuer des transactions portant sur des valeurs.

Opérateur de système de règlement de valeurs

87. Un système de règlement de valeurs est un dispositif agrégé d'outils organisationnels, techniques et légaux mis en place, sur la base d'un contrat établi entre deux ou plusieurs membres du système et l'opérateur du système, pour exécuter les obligations liées aux transactions sur titres et pour assurer l'exécution des obligations découlant de la participation au système. Un opérateur de système est une personne qui organise, conformément aux règles du système et aux contrats conclus par lui sur la base de ces règles, l'exécution des ordres de virement et aussi, selon le mode d'opération du système, les ajustements compensatoires entre les personnes ou entités participant au système.
88. Toutes les entités mentionnées plus haut au paragraphe 83 sont couvertes par la loi LCB/FT.

Sociétés d'investissement

89. Aux termes de l'article 40 de la loi sur le marché des valeurs, une société d'investissement est une société à responsabilité limitée dont l'activité permanente consiste à fournir des services d'investissement à des tiers, soit séparément, soit conjointement avec des services d'autre nature. Une société d'investissement est considérée comme une institution financière au sens de l'article 5 de la loi sur les établissements de crédit. Au 31 décembre 2007, sept sociétés d'investissement étaient enregistrées en Estonie.

Sociétés de gestion de fonds

90. Aux termes de la loi sur les fonds d'investissement, une société à responsabilité limitée peut opérer comme société de gestion de fonds à condition de détenir la licence d'activité requise. Les licences d'activité sont délivrées et retirées par l'Autorité de surveillance financière. Outre la gestion de fonds, ce type de société peut offrir les services suivants :
- a) gestion de portefeuilles de valeurs ;
 - b) fourniture de conseils sur les investissements en valeurs ;
 - c) détention des parts d'un fonds appartenant à un client ;
 - d) services de gestion d'autres fonds ou avoirs définis à l'article 10 (1) de la loi sur les fonds d'investissement.
91. Au 31 décembre 2007, onze sociétés de gestion de fonds et neuf sociétés de fonds transfrontières étaient enregistrées en Estonie.

Sociétés d'assurance

92. Pour pouvoir offrir des services d'assurance, une société doit obtenir une licence de l'Autorité de surveillance financière (article 16 de la loi sur les activités d'assurance). Toute société d'assurance ayant obtenu une licence d'activité de l'ASF doit avoir son siège en Estonie.
93. A la fin 2007, le secteur estonien de l'assurance comprenait huit sociétés d'assurance non-vie, cinq sociétés d'assurance vie et le fonds estonien d'assurances routières qui offre des polices d'assurance et de réassurance transfrontières. Six assureurs étrangers offrant des services d'assurance non-vie opèrent déjà ou sont sur le point d'ouvrir une succursale en Estonie. Au moment de la visite sur place, 336 prestataires de services d'assurance vie (64) et non-vie (272) étaient inscrits sur le registre des prestataires de services transfrontières en Estonie. Les sociétés d'assurance sont couvertes par la loi LCB/FT à l'article 3 (1), en conjonction avec l'article 6 (2) 5.

Mutuelles d'épargne et de crédit

94. Au moment de la visite sur place, 14 mutuelles d'épargne et crédit étaient en activité en Estonie. Les activités de ces entités sont réglementées par la loi sur les mutuelles d'épargne et de crédit. Ces établissements sont tenus d'envoyer un bilan mensuel à la Banque d'Estonie. Leur part de marché est relativement faible ; leurs activités se limitent à l'acceptation des dépôts de leurs membres et à l'attribution de fonds provenant des prêts gouvernementaux ou de l'aide étrangère à leurs membres, pour la plupart des personnes physiques vivant dans la région d'enregistrement de l'entité. Le total des fonds détenus par les mutuelles d'épargne et de crédit s'élève à environ 143 millions EEK (environ 9,1 millions EUR), soit 0,05% du total des avoirs des établissements de crédit.

1.3.2 Entreprises et professions non financières désignées (EPNFD)

Casinos

95. L'organisation de jeux de hasard en dehors des établissements de jeux désignés (casinos) est interdite. Pour opérer un casino, il est obligatoire d'obtenir deux licences différentes : une licence d'exploitation et une licence de jeux. Le demandeur doit satisfaire aux conditions spécifiques définies dans la loi sur les jeux et verser un droit préalable. L'organe qui délivre les licences d'exploitation est la commission gouvernementale d'octroi des licences de jeux. Pour pouvoir ouvrir un casino en un lieu spécifique, une licence de jeux doit aussi être obtenue de la direction estonienne des impôts et des douanes. La direction des impôts et des douanes est aussi l'autorité chargée de surveiller l'application des normes définies dans la loi sur les jeux. Aucun texte de loi n'interdit explicitement les casinos sur Internet mais les autorités estoniennes sont d'avis que ces casinos pourraient être considérés comme contraires à la loi sur les jeux qui stipule qu'une licence ne peut être délivrée à un casino sans une adresse précise (on notera cependant que la loi n'exige pas que l'opérateur de casino soit établi ou enregistré en Estonie). En l'absence d'exemples concrets, il est difficile d'établir si ces dispositions pourraient effectivement servir de sauvegardes contre les casinos Internet.

96. La licence, qui est en fait une licence séparée pour chaque type de jeu, est délivrée pour dix ans. Pour pouvoir organiser des jeux de hasard, une société doit disposer d'un capital social d'au moins 2 millions EEK (127.800 EUR) et avoir pour seul domaine d'activité l'organisation d'activités de jeu ; le capital social de la société doit être divisé en parts déclarées. Avant d'émettre une licence, la commission doit obtenir des informations sur l'opérateur, y compris des pièces attestant le respect des conditions susmentionnées et la preuve de l'absence d'arriérés fiscaux, ainsi que des copies des statuts de la société et des bilans certifiés des trois années comptables précédentes. Une liste des propriétaires doit également être fournie, avec les copies des déclarations d'impôts sur le revenu des trois dernières années des personnes (ou entités légales) détenant plus de 5% des parts de la société, ou (si le propriétaire est une entité légale) les bilans certifiés des trois années comptables précédentes et les décisions de nomination des membres du conseil d'administration et des directeurs.

97. L'organe qui délivre les licences (commission gouvernementale d'octroi des licences de jeux) dépend du ministère des Finances.⁷

98. Une licence de jeux doit aussi être obtenue de la direction des impôts et des douanes pour pouvoir opérer un casino dans un lieu spécifique. La licence de jeux peut être délivrée uniquement à un opérateur qui dispose déjà d'une licence d'exploitation. L'article 18 de la loi sur les jeux énumère

⁷ Aux termes de la nouvelle loi sur les jeux, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2009, les licences devront être obtenues de la direction estonienne des impôts et des douanes.

les documents à présenter à la direction des impôts et des douanes pour obtenir une licence. La licence, distincte pour chaque casino, est délivrée pour cinq ans. Une attestation d'accord doit être obtenue de la commune rurale ou de la municipalité concernée avant de déposer la demande de licence de jeux. En outre, un droit préalable de 50.000 EEK (3.195 EUR) doit être versé à la direction des impôts et des douanes.

99. Il existe actuellement 18 opérateurs de jeux de hasard en Estonie, qui organisent des activités de jeux dans 188 sites (casinos, y compris les salles de jeux des ferry-boats). Les casinos sont des « entités déclarantes » aux termes des articles 3 (1) 3) et 10 de la loi LCB/FT et la CRF est chargée de leur surveillance.

Négociants en métaux précieux

100. Les négociants en métaux précieux sont couverts par la loi sur les objets en métaux précieux. 701 négociants en métaux précieux (y compris les vendeurs de montres) sont enregistrés en Estonie. L'inspection technique est chargée de la surveillance des négociants en métaux précieux, notamment en ce qui concerne le respect des dispositions de la loi sur les objets en métaux précieux. Les dispositions de la loi LCB/FT s'appliquent aux négociants en métaux précieux en cas de règlement en espèces ou de plusieurs règlements liés entre eux d'un montant égal ou supérieur à 200.000 EEK (12.782,32 EUR).

Avocats

101. En Estonie, les avocats sont habilités notamment à : représenter et défendre un client devant un tribunal et lors de la procédure préparatoire au procès ; recueillir des éléments de preuve ; fournir des services légaux ; servir d'arbitre ou de conciliateur ; remplir les fonctions de syndic de faillite. Lors de la prestation de services, un avocat travaille en toute indépendance, dans le respect de la législation, des décisions et résolutions légales adoptées par les organes de l'ordre des avocats, des normes de déontologie professionnelle des avocats, des normes de la morale publique et conformément aux devoirs de sa conscience. Les informations divulguées à un avocat sont confidentielles. Un avocat ou employé de l'ordre des avocats ou d'un cabinet juridique entendu comme témoin ne peut être interrogé ou appelé à fournir des informations sur des questions dont il a eu connaissance dans le cadre de la prestation de services légaux.
102. Un avocat est tenu de respecter la confidentialité des informations dont il a connaissance dans le cadre de la prestation de services légaux, des personnes qui requièrent la fourniture de services légaux et du montant de la rémunération reçue en relation avec des services légaux, sauf disposition contraire de la loi. Cette obligation, d'une durée non spécifiée, s'applique y compris après la cessation d'activité d'un avocat. Un client ou son successeur légal peut, par consentement écrit, exempter un avocat de l'obligation de maintenir le secret professionnel. L'obligation de confidentialité ne s'étend pas à la collecte des sommes dues pour les services légaux fournis par un avocat ayant participé à une affaire. La divulgation d'informations à l'organe chargé de la surveillance des activités d'un avocat ou à un tribunal d'honneur lors de l'audition d'une affaire concernant une infraction disciplinaire n'est pas considérée comme une violation du secret professionnel. Un avocat peut aussi, pour empêcher la commission d'une infraction pénale du premier degré⁸, soumettre par écrit au président du tribunal administratif ou à un juge de ce tribunal désigné par le président une demande motivée d'exemption de l'obligation de maintenir le secret professionnel. Le secret professionnel ne s'étend pas aux cas dans lesquels un avocat représente un client dans une transaction financière ou immobilière. La loi LCB/FT prévoit des

⁸ Voir note 5.

exemptions au secret professionnel en relation avec les obligations de déclaration découlant de ses dispositions (pour plus de précisions, voir plus loin par. 732).

103. Aux termes de l'article 47(3) de la loi LCB/FT, l'ordre des avocats estonien est responsable de la surveillance des membres de l'ordre des avocats en ce qui concerne l'application des dispositions de la loi LCB/FT. Au moment de la visite sur place, l'ordre des avocats comprenait 646 membres. Cependant, un avocat en exercice (juriste indépendant) n'est pas tenu d'adhérer à l'ordre des avocats et 116 avocats ont choisi de rester en dehors de l'organisation professionnelle, ce qui veut dire qu'ils ne sont pas soumis à la surveillance de l'ordre. La CRF est normalement responsable de la supervision de ces avocats mais n'a jusqu'ici soumis aucun d'entre eux à un contrôle. Les autorités estoniennes reconnaissent, en outre, que le nombre d'avocats en exercice qui n'ont pas adhéré à l'ordre des avocats pourrait être supérieur à 116.

Notaires

104. Les notaires sont détenteurs d'un office de droit public et sont habilités par l'Etat à attester, à la demande de particuliers, de faits ou d'événements ayant des implications légales et à exécuter d'autres actes notariés dans un but de certitude juridique. Les notaires exécutent notamment les actes notariés suivants : attestation de transactions et de déclarations d'intention, attestation de l'authenticité de signatures et de copies de documents, de la traduction de documents et de l'authenticité de la signature du traducteur ; attestation d'autres faits ou événements ayant des implications légales tels que résultats d'un vote ou d'un scrutin, résultats d'un tir au sort et rapports de mer ; réception de dépôts et transferts de fonds, de valeurs ou d'objets précieux ; attestation de données consignées dans un registre public et d'extraits imprimés d'un registre ; établissement de listes d'avoirs ; transmission de pétitions et d'avis ; organisation et attestation de ventes aux enchères ; délivrance de certificats d'émission de documents notariés requis par la législation de la République d'Estonie conformément aux formulaires standards définis à l'annexe VI au Règlement du Conseil de l'UE n°44/2001 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale. Les notaires règlent les questions de succession conformément à la procédure définie dans la loi sur les successions. Un notaire est tenu d'apporter une aide juridique aux parties aux actes notariés et de préparer les projets de documents correspondants. Il peut effectuer un dépôt de fonds, de valeurs, d'objets précieux et de documents si un tel dépôt est lié à une transaction attestée par ses soins et si les personnes requérant ce dépôt ont un intérêt légitime à assurer l'exécution de la transaction à l'aide d'un dépôt. Un notaire ne peut effectuer de dépôts en espèces ou d'autres types de dépôts.

105. Les notaires sont tenus de respecter la confidentialité des informations qu'ils reçoivent dans le cadre de leurs activités professionnelles. L'obligation de confidentialité perdure après la cessation d'activité d'un notaire et s'étend aux employés d'un cabinet notarial, aux traducteurs et interprètes et aux autres personnes ayant accès à ce type d'information. Un notaire ne peut divulguer des informations concernant des actes notariés qu'aux seules personnes sur la demande desquelles ou en rapport avec lesquelles les actes notariés sont exécutés, ou aux représentants de ces personnes. Un notaire peut être amené à divulguer, à la demande d'un tribunal, des informations sur des actes notariés en relation avec une affaire pénale, civile ou administrative en instance devant le tribunal. Une ordonnance judiciaire peut contraindre un notaire à divulguer à un organe d'enquête des informations sur des actes notariés. Le secret professionnel ne s'étend pas aux cas dans lesquels un notaire représente un client dans une transaction financière ou immobilière. La loi LCB/FT prévoit des exemptions au secret professionnel en relation avec les obligations de déclaration découlant de ses dispositions (pour plus de précisions, voir plus loin par. 732).

106. Un notaire ne peut occuper aucune autre fonction rémunérée ou effectuer un autre travail rémunéré à l'exception de l'enseignement, de la recherche et du conseil juridique sur des questions de droit civil sans relation avec la fonction notariale. Un notaire ne peut créer une entreprise,

participer à une société, être membre du conseil d'administration ou de surveillance d'une société ou être liquidateur ou syndic d'une société ; il ne peut non plus être directeur d'une succursale d'une société étrangère, syndic de faillite, membre d'un organe de faillite ou administrateur obligatoire. Un notaire et les employés de son cabinet ne peuvent servir d'intermédiaires entre des parties à une transaction, sauf disposition contraire de la loi.

107. Il existe 100 notaires publics en Estonie qui travaillent de façon indépendante ou au sein d'un cabinet. Le nombre de notaires a plus que doublé depuis 1993. Les autorités estoniennes ont indiqué que les services énumérés dans la loi sur les notaires peuvent être fournis uniquement par un notaire ; l'adhésion à la chambre des notaires est obligatoire pour les notaires.

Agents immobiliers, fiducies et prestataires de services aux entreprises

108. Les autorités estoniennes ont indiqué que l'Union des agents immobiliers estoniens (<http://www.ekfl.ee/>) déclare avoir 46 adhérents et l'Association of Estonian Facilities Administrators and Maintenance Professionals (<http://www.ekhhl.ee/>) 100 adhérents.

109. 26 fiducies et prestataires de services aux entreprises sont inscrites sur le registre du commerce estonien.

110. Les agents immobiliers et les fiducies et prestataires de services aux entreprises opèrent sur des bases identiques sans aucune réglementation spécifique.

Huissiers

111. Le statut des huissiers et leurs obligations en matière d'indépendance et de secret professionnel sont comparables à ceux des notaires. Un huissier ne peut remplir aucune autre fonction rémunérée ou effectuer un autre travail rémunéré à l'exception de : l'enseignement ou la recherche dans un établissement éducatif ou de recherche ; le conseil juridique, en dehors de toute procédure exécutive, dans le domaine du droit civil et des procédures de cessation de paiement, à condition de respecter les normes établies dans la loi sur les tribunaux ; la fonction de syndic de faillite ou de liquidateur d'une personne morale, à condition d'avoir passé avec succès l'examen spécialisé d'accès aux fonctions de syndic de faillite. Un huissier ne peut non plus participer à une entreprise ou créer une société, ni être membre du conseil d'administration ou de surveillance d'une société, syndic ou liquidateur d'une société (sauf s'il est désigné par un tribunal), directeur d'une succursale d'une société étrangère, membre d'un organe de faillite ou administrateur obligatoire d'un bien immeuble. En cas d'éléments mettant en doute son impartialité, un huissier ne peut continuer à conduire des procédures exécutoires et doit se démettre de ses fonctions.

Comptables et auditeurs

112. La loi sur les auditeurs publics certifiés régit les activités professionnelles des auditeurs mais ne s'applique pas aux comptables. En décembre 2007, 365 auditeurs externes étaient enregistrés en Estonie. Aux termes des articles 3 (1) 7 et 10 de la loi LCB/FT, les auditeurs et les prestataires de services comptables sont des « entités déclarantes » au sens de cette loi.

1.4. 1.4 Vue d'ensemble de la législation et des normes commerciales régissant les personnes morales et les constructions juridiques

113. En Estonie, une personne morale est soit une personne morale de droit privé, soit une personne morale de droit public.

114. Aux termes de l'article 25 de la loi sur les dispositions générales du code civil (LDGCC), une *personne morale de droit privé* désigne une personne morale fondée sur l'intérêt privé conformément à la législation applicable à ce type de personne morale. Les sociétés en nom collectif, les sociétés en commandite simple, les sociétés anonymes, les sociétés faisant appel à l'épargne publique, les associations commerciales, les fondations et les organisations à but non lucratif sont des personnes morales de droit privé. Les organisations à but non lucratif incluent les syndicats, les partis politiques, les églises, les associations de locataires, etc.
115. L'Etat, les collectivités locales et les autres personnes morales fondées sur l'intérêt public conformément à la législation applicable à ce type de personnes morales sont des *personnes morales de droit public*.
116. La capacité juridique passive d'une personne morale de droit privé existe dès l'inscription sur le registre prescrit par la loi. La procédure d'enregistrement des personnes morales privées est définie dans le code du commerce, la loi sur les organisations à but non lucratif et la loi sur les fondations.
117. Aux termes de l'article 26 de la LDGCC, une personne morale dispose de la capacité juridique passive (c'est-à-dire la capacité de détenir des droits civils et d'exécuter des obligations civiles). Une société peut être créée par une ou plusieurs personnes. Les personnes physiques et morales peuvent être les fondateurs ou les actionnaires d'une société. Aux termes de l'article 31 de la LDGCC, l'assemblée générale et le conseil d'administration sont les organes des personnes morales de droit privé, sauf disposition contraire de la loi. Le conseil d'administration est l'organe dirigeant d'une personne morale de droit privé. Lorsque la mise en place d'un conseil de surveillance est requise par la loi, ce conseil constitue également un organe dirigeant. Les compétences des organes d'une personne morale de droit privé sont définies dans la législation, les statuts ou l'acte constitutif de la société. Les compétences des organes d'une personne morale ne peuvent être transmises à un autre organe ou à une autre personne. Les actes des organes d'une personne morale sont considérés comme actes de la personne morale en question. *Seules les personnes physiques disposant de la capacité juridique active peuvent être membres d'un conseil d'administration*. Le conseil d'administration est l'organe dirigeant qui représente et dirige la société. Le conseil d'administration peut ne compter qu'un seul membre (directeur) ou plusieurs membres. Au moins la moitié des membres du conseil d'administration doivent résider en Estonie, dans un autre Etat membre de l'Espace économique européen ou en Suisse. Les membres des organes d'une personne morale ne peuvent transférer les droits que leur reconnaît la législation en tant que membre de ces organes, sauf disposition contraire de la loi.

Enregistrement

118. Aux termes du code du commerce (CdC), une copie non certifiée du rapport annuel approuvé par le conseil d'administration ainsi que la proposition de répartition des bénéfices signée par lui (dans le cas d'une société) et le rapport d'audit (dans les cas où un audit est obligatoire) doivent être soumis au registre du commerce par les entités comptables (toutes les personnes morales de droit privé ou public enregistrées en Estonie, les propriétaires uniques et les succursales des sociétés étrangères enregistrées en Estonie) dans un délai de six mois après la fin de l'année financière. Une liste des actionnaires (au moment de l'approbation du bilan) doit être annexée au rapport. Le rapport annuel et ses annexes sont accessibles au public et peuvent être consultés sur le site du registre des sociétés. Les sociétés anonymes et les sociétés faisant appel à l'épargne publique doivent soumettre un rapport annuel au registre du commerce même lorsqu'elles n'ont aucune activité économique.
119. Aux termes du CdC, le conseil d'administration d'une société anonyme doit tenir une liste de tous les actionnaires avec leur nom, adresse, code d'identification personnel ou code

d'enregistrement. Les actionnaires, membres du conseil d'administration et du conseil de surveillance, les organes publics compétents et d'autres personnes ayant un intérêt légitime ont le droit d'examiner la liste des actionnaires. Si les actionnaires en décident ainsi, les actions peuvent être inscrites sur le registre central des valeurs mobilières d'Estonie. Dans ce cas, la liste des actionnaires doit être tenue à jour par le registre central des valeurs. Le conseil d'administration d'une société anonyme doit assurer la soumission en temps opportun des informations exactes exigées par la loi à l'organe chargé de tenir la liste des actionnaires. Lors de l'inscription des actions sur le registre central des valeurs mobilières, le conseil d'administration d'une société anonyme est tenu de communiquer rapidement au greffier du registre des sociétés l'avis du greffier du registre central des valeurs mobilières confirmant l'enregistrement des actions.

120. La liste des actionnaires d'une société faisant appel à l'épargne publique doit être tenue à jour par le greffier du registre central des valeurs mobilières de l'Estonie. Le conseil d'administration d'une société faisant appel à l'épargne publique doit assurer la soumission en temps opportun des informations exactes exigées par la loi à la personne qui tient le registre.

121. Le service d'enregistrement des tribunaux d'arrondissement tient les registres suivants : le registre des sociétés depuis 1995, le registre des organisations à but non lucratif et des fondations depuis 1998, ainsi que plusieurs autres registres. Les sociétés, organisations à but non lucratif et fondations qui ne respectent pas leurs obligations en matière d'enregistrement sont obligatoirement dissoutes.

1.5. 1.5 Vue d'ensemble de la stratégie de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme

a. Stratégies et priorités en matière de LCB/FT

122. Dans le passé récent, le gouvernement estonien s'était fixé les priorités suivantes en matière de prévention de la criminalité : lutte contre le crime organisé, en particulier le trafic de drogues et la traite des êtres humains, détection plus efficace et confiscation des produits criminels, y compris les produits de la corruption, et détection des infractions de blanchiment de capitaux. Aux termes de l'accord conclu le 22 août 2005 entre le ministre de la Justice et le ministre de l'Intérieur, la priorité des autorités est la lutte contre le crime organisé, y compris les produits du crime, c'est-à-dire les revenus tirés d'actes de corruption et d'infractions pénales se rapportant au blanchiment de capitaux. Pour réaliser ces objectifs, l'Estonie a amendé la législation de fond et le droit procédural et renforcé les ressources humaines affectées aux organes concernés.

123. Le ministère de l'Intérieur a mis au point une stratégie de lutte contre le terrorisme qui couvre notamment les thèmes suivants : renforcement de la coopération nationale et internationale ; prévention du terrorisme extrémiste et du recrutement à des fins de terrorisme ; prévention du financement du terrorisme et du blanchiment de capitaux qui lui est lié ; prévention du trafic de matériaux stratégiques.

124. Au printemps 2006, une commission gouvernementale a été créée afin de coordonner les questions de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (arrêt n° 285 du gouvernement de la République, 11 mai 2006). L'ensemble des organes engagés dans la prévention du blanchiment de capitaux sont représentés au sein de cette commission (pour plus de précisions, voir plus bas par. 145).

125. La nouvelle loi de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (loi LCB/FT) a été adoptée par le *Riigikogu* le 19 décembre 2007 et est entrée en vigueur le 28 janvier 2008 (dix jours après sa publication au Journal Officiel). Avec cette nouvelle loi, les autorités estoniennes ont voulu mettre en œuvre la Troisième Directive LCB de l'UE et remédier aux

insuffisances identifiées dans le rapport d'évaluation du deuxième cycle de MONEYVAL. L'un des objectifs les plus importants était le renforcement du système estonien de prévention LCB/FT.

126. L'Estonie a également adopté un « Plan de développement des autorités gouvernementales 2008-2011 » qui définit comme l'une de ses priorités la prévention du blanchiment de capitaux et la détection des produits criminels. Le ministre de l'Intérieur a validé le plan de développement concernant son domaine de compétence à l'issue de consultations avec le Premier ministre et d'autres ministres.⁹
127. Les autorités estoniennes ont indiqué que la surveillance des activités des prestataires de services alternatifs de paiement est une priorité. Une autre priorité depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi LCB/FT est la formation des entités déclarantes. L'Estonie veut aussi renforcer la coopération intérieure entre la police, les organes d'enquête, les autorités nationales compétentes et les entités déclarantes, ainsi que la coopération internationale.
128. Les autorités estoniennes sont conscientes du fait que de 90% du secteur financier estonien est composé de filiales et de succursales d'institutions financières de l'Union européenne et que la tendance croissante aujourd'hui (surtout dans le secteur des assurances) est à la constitution de sociétés de commerce européennes. Par conséquent, l'un des objectifs des activités de l'ASF est de coopérer avec les autorités de surveillance d'autres pays et de définir un cadre de surveillance efficace pour analyser les risques existant dans d'autres pays. Il s'agit ainsi de parvenir à intégrer l'ASF au processus d'évaluation des risques des groupes financiers de ces pays.
129. L'ASF considère comme l'une de ses priorités la mise au point d'un système de détection des besoins de formation et d'exécution de la formation afin de mettre en œuvre une surveillance basée sur le risque. L'évolution constante des paradigmes et de la réglementation en matière de surveillance se traduit par l'exigence de compétences professionnelles accrues. L'ASF remplace le modèle de surveillance ponctuelle sur la base de normes par un modèle de surveillance fondé sur le risque principal, à savoir une approche plus individualisée permettant de définir les exigences et les évaluations séparément pour chaque institution financière, sur la base de son profil de risque, de ses activités, etc.
130. Pour mesurer l'efficacité de ses politiques et programmes de LCB/FT, les autorités estoniennes comparent l'évolution des statistiques pénales disponibles ; cependant, elles reconnaissent que cette méthode n'est pas très efficace étant donné le petit nombre d'infractions spécifiques poursuivies.

b. Cadre institutionnel de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

131. Les principaux organes et autorités impliqués dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme sont les suivants :

Cellule de renseignement financier

132. La cellule de renseignement financier (CRF) est une CRF de type policier qui a été créée sous forme de service séparé au sein du département des enquêtes pénales de la direction de la police le 1^{er} juillet 1999. Le 1^{er} janvier 2004, une nouvelle version de la loi LCB est entrée en vigueur et la CRF a été transformée en une unité structurelle indépendante de la police criminelle centrale. La fonction essentielle de cette unité est de recueillir, enregistrer, traiter, analyser et diffuser

⁹ Le Plan de développement est disponible en anglais à l'adresse : <http://www.siseministeerium.ee/36496>.

l'information reçue des entités déclarantes sur des cas éventuels de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. L'article 37 de la loi LCB/FT énumère les nombreuses compétences de la CRF (voir par. 312). Un aspect important de ses compétences est la surveillance de l'application de la loi LCB/FT par les entités déclarantes dans tous les cas prévus par la loi. Au moment de la visite sur place, la CRF disposait d'un personnel de 18 personnes. La CRF est actuellement structurée comme suit : chef de la CRF, assistant, spécialiste du traitement des données, auxquels s'ajoutent trois unités : une unité d'analyse, une unité de recouvrement des avoirs et une unité de surveillance.

Autorité de surveillance financière (ASF)

133. L'ASF estonienne assure la surveillance des établissements de crédit (y compris les filiales de banques étrangères), des sociétés d'investissement, des sociétés de gestion de fonds, des sociétés d'assurance vie et non-vie, des courtiers en assurance (mais non des agents d'assurance), du fonds d'assurances routières et de la bourse de Tallin pour ce qui concerne l'application des normes découlant de la loi LCB/FT. L'ASF est devenue opérationnelle le 1^{er} janvier 2002 sous l'effet de la loi sur l'ASF, qui est entrée en vigueur le 9 mai 2001. L'ASF chapeaute le Service de surveillance bancaire de la Banque d'Estonie, l'Inspection du secteur des valeurs mobilières et l'Autorité de surveillance du secteur des assurances. Les deux dernières autorités de surveillance étaient précédemment placées sous le contrôle du ministère des Finances. Aux termes de la loi sur l'ASF, l'Autorité de surveillance du secteur financier est un organe indépendant affilié à la Banque d'Estonie et doté d'un conseil de surveillance comprenant le ministre des Finances, le gouverneur de la Banque d'Estonie, deux membres désignés par le gouvernement et deux membres nommés par le conseil de surveillance de la Banque d'Estonie. Le conseil de surveillance définit la stratégie et le budget de l'ASF et nomme les quatre membres du conseil exécutif qui prend toutes les décisions de gestion et de surveillance.
134. L'ASF est entièrement financée par les entités surveillées au moyen d'un système de droits de surveillance calculés sur la base du capital et du volume d'affaires de chaque entité. Au moment de la visite sur place, l'ASF disposait d'un personnel de 60 personnes.

Banque nationale d'Estonie

135. L'objectif principal de la Banque nationale d'Estonie (BNE) est d'assurer la stabilité des prix. Si l'on laisse de côté les tâches confiées à l'ASF (qui est une entité indépendante affiliée à la Banque d'Estonie), il convient de noter que les compétences de la BNE en tant que telle sont assez réduites puisqu'aucune tâche spécifique ne lui a été confiée en ce domaine.

Ministère des Finances

136. Le ministère des Finances s'occupe de la coordination et de la mise en œuvre de la planification des politiques financières et de gestion des ressources du gouvernement et des politiques budgétaires de l'Etat, de la planification et de l'application des politiques fiscales et douanières, ainsi que de l'analyse et la prévision économique. Il est aussi responsable de l'octroi des licences de jeux de hasard (commission gouvernementale d'octroi des licences de jeux) et de la supervision des activités de la Cour des comptes. Le ministère des Finances est en outre chargé de la préparation de la législation concernant les marchés financiers, la surveillance financière, les jeux de hasard et la législation LCB/FT. Le ministère des Finances coordonne les mesures de LCB/FT en Estonie. Le 14 juillet 2005, le gouvernement a décidé de placer les politiques nationales de LCB/FT sous l'autorité du ministère des Finances (le ministère de l'Intérieur était auparavant responsable de ces politiques).

Ministère de l'Intérieur

137. Le ministère de l'Intérieur est chargé de garantir la sécurité intérieure de l'Etat et la protection de l'ordre public. Les services d'inspection et organes exécutifs suivants dépendent du ministère de l'Intérieur : direction de la police, commission de sécurité de la police, commission de la citoyenneté et des migrations et corps des gardes-frontières. Jusqu'à l'été 2005, le ministère de l'Intérieur était responsable des politiques nationales de LCB/FT (depuis lors, cette responsabilité a été transférée au ministère des Finances).

Ministère de la Justice

138. Le ministère de la Justice est responsable de : la coordination du processus d'élaboration des projets de loi ; la gestion des activités professionnelles des tribunaux de première et de deuxième instance, y compris les services d'enregistrement des tribunaux d'arrondissement qui tiennent le registre des sociétés et le registre des organisations à but non lucratif et des fondations ; le Bureau du procureur ; les prisons ; l'aide légale ; l'extradition ; la législation concernant les dispositions du code pénal, du code de procédure pénale, les dispositions générales de la loi sur le code civil, le code commercial, la loi sur les organisations à but non lucratif et la loi sur les fondations.

Ministère public

139. Aux termes de la loi sur le ministère public, le Bureau du procureur est notamment chargé des compétences/responsabilités suivantes : il mène les procédures pénales qui précèdent le procès en assurant leur légalité et leur efficacité ; il représente le ministère public devant les tribunaux et remplit d'autres fonctions prévues par la loi. En tant que dirigeant (*dominus litis*) de la procédure pénale, le procureur guide l'enquête préliminaire et la collecte d'éléments de preuve et décide d'inculper ou non une personne sur la base des faits établis. Le Bureau du procureur comporte deux niveaux : le Bureau du procureur général qui est l'organe supérieur et quatre bureaux locaux. La compétence du Bureau du procureur général s'étend à l'ensemble de l'Estonie, tandis que celle des bureaux locaux coïncide avec la zone de compétence des préfetures de police.

140. L'Estonie a entrepris récemment une réforme pénale qui a conduit à l'amendement substantiel de la loi sur le ministère public. Le poste d'assistant au procureur a été créé. Les assistants au procureur sont dotés des mêmes pouvoirs que les procureurs, à l'exception du droit à participer aux procédures accusatoires. Le rôle de procureur spécial a aussi été créé afin de traiter de manière proactive certaines infractions prioritaires comme la corruption, les infractions liées au trafic de drogues et les crimes environnementaux.

Ministère des Affaires étrangères

141. Le ministère des Affaires étrangères est notamment responsable de la planification de la politique étrangère de l'Etat, des accords internationaux et du commerce extérieur, de la gestion des relations de la République d'Estonie avec les autres Etats et avec les organisations internationales. Il participe à la coopération internationale contre le terrorisme et le financement du terrorisme dans le cadre de l'Union européenne, des Nations Unies et d'autres organisations internationales. Il est aussi responsable de l'application des sanctions imposées par le Conseil de Sécurité des Nations Unies et l'UE et de la notification du Conseil de Sécurité. L'élaboration de la loi sur les sanctions internationales et de la loi sur les biens stratégiques a été coordonnée par le ministère des Affaires étrangères.

Police criminelle centrale

142. La police criminelle centrale, qui coordonne les activités de surveillance de la police criminelle et la lutte contre le blanchiment de capitaux dans l'ensemble du pays, est l'organe central en Estonie pour les échanges internationaux d'information en matière pénale. Les principaux axes d'enquête de la police criminelle centrale portent sur : la criminalité organisée, la corruption et les infractions économiques graves, le blanchiment de capitaux, le trafic de drogues et les infractions relatives aux technologies de l'information. La police criminelle centrale coordonne la coopération avec d'autres organes nationaux et internationaux d'application de la loi et les organisations internationales, assure la protection des témoins et mène des activités de surveillance dans tout le pays pour prévenir le financement du terrorisme et le blanchiment de capitaux. On notera que la CRF fait partie de la police criminelle centrale.

Commission de sécurité de la police

143. L'enquête sur les affaires liées au terrorisme relève des compétences de la Commission de sécurité de la police (CSP). Depuis la loi sur les organes de sécurité, qui est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2001, le statut de la CSP a été modifié : d'organe de la police, elle est devenue un organe de sécurité. Les pouvoirs d'enquête de la CSP couvrent : les crimes contre la République d'Estonie ou la sécurité internationale ; le terrorisme ; les crimes contre l'humanité et la paix ; les crimes de guerre ; le maniement et l'emploi illégal de matériaux explosifs et d'armes explosives dont l'usage à des fins civiles est interdit ; certains délits commis dans le cadre de leurs fonctions par des hauts fonctionnaires ; le trafic de substances radioactives, de matériaux explosifs, de biens stratégiques, d'armes à feu ou de munitions, notamment lorsque ce type d'infractions a été commis par un agent public dans le cadre de ses fonctions ; les infractions de divulgation de secrets d'Etat ; et l'incitation à la haine sociale. La CSP joue un rôle important dans les activités de lutte contre le terrorisme ; ses activités incluent notamment :

- la collecte d'information afin de détecter les intérêts et activités d'organisations terroristes susceptibles de nuire à la République d'Estonie ;
- la répression du financement du terrorisme ;
- la répression du trafic d'armes de destruction massive ;
- la coopération internationale.

Direction des impôts et des douanes

144. La direction des impôts et des douanes est chargée, entre autres, de la collecte des revenus budgétaires de l'Etat à partir des impôts et des droits de douanes, la mise en œuvre des normes fiscales et douanières sur la base des politiques nationales en ces domaines, le contrôle du respect de la législation fiscale, la réglementation des douanes et d'autres actes légaux, l'octroi des licences d'exploitation aux organisateurs de jeux de hasard et de loteries, la surveillance de la légalité des opérations des exploitants de jeux et des activités des organisateurs de loteries en tant qu'inspection du secteur des jeux sur la base et dans les conditions prescrites par la loi, la prestation de services individuels pour l'accomplissement des obligations fiscales et l'exécution des formalités douanières, y compris en ce qui concerne le transport transfrontières de devises.

Commission gouvernementale de coordination des activités de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme

145. La Commission gouvernementale de coordination des activités de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme a été instituée par l'arrêt n° 285 du gouvernement de la République d'Estonie du 11 mai 2006. L'ensemble des organes impliqués dans la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme sont normalement représentés au sein de cette commission, à savoir :

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

146. Un représentant du ministère des Affaires économiques et des Communications devrait bientôt être ajouté aux membres de la commission. Le ministre des Finances préside la commission gouvernementale. Le ministère des Finances est responsable des questions organisationnelles et de financement de la commission. Les fonctions de la commission comprennent :

- la coordination de la législation concernant la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et l'analyse des compétences et des capacités des organes concernés ;
- l'analyse de la mise en œuvre de la loi LCB/FT en vigueur et la coordination de l'élaboration de nouveaux projets de loi ;
- la formulation de propositions à l'intention du gouvernement estonien pour renforcer les mesures de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et amender la législation correspondante ;
- la coordination de la coopération internationale sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, notamment la coordination de l'application des politiques de l'UE à l'échelon national.

147. La commission gouvernementale se réunit au moins une fois tous les deux mois. La Commission gouvernementale de coordination des activités de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme travaille en coopération étroite avec le secteur privé. D'autre part, un « comité consultatif sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme » comprenant des représentants des institutions financières et des autres entités pertinentes soumises à la loi sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme a été créé notamment afin de soumettre à la commission gouvernementale des avis et des propositions sur les questions de LCB/FT.

c. Approche en matière de risque

148. Un pays peut décider de ne pas appliquer certaines normes de LCB/FT, ou de réduire ou simplifier les mesures prises lorsque le risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme est faible ou négligeable. L'Estonie ne s'est pas prévalu de la possibilité de ne pas appliquer certaines des mesures recommandées dans les 40+9 Recommandations du GAFI en invoquant simplement l'existence d'un risque faible ou négligeable de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

d. Progrès réalisés depuis la dernière évaluation mutuelle

149. L'Estonie a réalisé des progrès impressionnants depuis la dernière évaluation mutuelle. Elle a adopté une nouvelle loi pour combattre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (loi de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme : loi LCB/FT) qui a permis d'introduire un nombre important d'outils nouveaux et utiles. Cette loi, qui ne présente

qu'un petit nombre de lacunes, offre un cadre juridique solide aux autorités gouvernementales aux fins de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

150. Le nombre du personnel de la cellule de renseignement financier a nettement augmenté puisqu'il est passé de 7 (dont 6 postes pourvus) en novembre 2002 à 24 (dont 18 postes pourvus) au moment de la visite sur place (février 2008). On notera cependant que l'équipe d'évaluation reste quelque peu préoccupée par le nombre du personnel de la CRF, étant donné les très nombreuses entités dont elle doit assurer la surveillance.
151. Les statistiques font apparaître une augmentation régulière du nombre de DOS reçues par la CRF et du nombre d'affaires transmises aux organes d'enquête et de poursuite.
152. Lors de l'évaluation du deuxième cycle, aucune condamnation pour blanchiment de capitaux n'avait été enregistrée en Estonie. Cependant, 8 condamnations pour blanchiment de capitaux ont été enregistrées entre 2005 et février 2008. 12 personnes physiques et 1 personne morale ont été condamnées.
153. Plusieurs des lacunes de l'infraction de blanchiment de capitaux identifiées au cours de l'évaluation du deuxième cycle ont été résolues : il est positif de noter que la loi incrimine clairement le blanchiment de capitaux lorsque l'activité criminelle principale a eu lieu à l'étranger. Les évaluateurs notent aussi avec satisfaction que la référence aux produits blanchis en tant que biens acquis en conséquence directe d'un acte réprimé au pénal a été supprimée. L'Estonie est donc aujourd'hui en mesure de poursuivre le blanchiment de capitaux lorsque les biens en cause ont été acquis en relation directe ou indirecte avec une infraction pénale.
154. Des progrès notables ont aussi été accomplis en ce qui concerne l'incrimination du financement du terrorisme : il existe maintenant dans la législation estonienne une disposition claire traitant du financement d'actes de terrorisme ou d'organisations terroristes. L'élément de financement de terroristes individuels manque mais cette lacune est reconnue par les autorités qui ont déjà préparé un projet de loi pour y remédier.
155. L'équipe d'évaluation note également que des progrès ont été accomplis en ce qui concerne le régime de confiscation. Un certain nombre d'insuffisances identifiées lors des précédents cycles d'évaluation ont été supprimées :
- l'Estonie a introduit un système incluant des critères de confiscation généralement plus étendus en ce qui concerne les *produits* ;
 - l'approche restrictive relevée dans le passé, qui se limitait uniquement à l'objet direct du crime, a été modifiée et les produits directs et indirects sont maintenant confiscables ;
 - un système de confiscation de biens d'une valeur équivalente à celle des produits du crime est maintenant en place ;
 - la possibilité existe de renverser la charge de la preuve dans certains cas.
156. L'équipe d'évaluation du troisième cycle note aussi avec satisfaction que les nouvelles dispositions sur la saisie et la confiscation font l'objet d'une évaluation très positive des praticiens (enquêteurs et procureurs) qui les appliquent largement. Il en va de même pour la coopération internationale : il existe dans la pratique estonienne récente des exemples positifs de mesures provisoires et de confiscation et partage des avoirs avec des pays étrangers.
157. Les bureaux de change, les services de transmission de fonds, les agents immobiliers ainsi que d'autres EPNFD sont maintenant placés sous la surveillance de la CRF. En 2007, la CRF a

effectué plus de 200 visites d'inspection. Sous l'effet de ce travail de surveillance, le nombre de DOS émanant de ces secteurs a augmenté de façon notable.

158. Le rapport précédent soulevait la question des comptes sous un nom d'emprunt utilisés par certains acteurs professionnels du marché des valeurs. Aux termes de l'article 15 (3) de la loi LCB/FT, les comptes sous un nom d'emprunt sont maintenant interdits.

2. SYSTÈME JURIDIQUE ET MESURES INSTITUTIONNELLES CONNEXES

Lois et règlements

2.1. Incrimination du blanchiment de capitaux (R.1 et R.2)

2.1.1. Description et analyse

Recommandation 1

159. Le blanchiment de capitaux a été incriminé pour la première fois en Estonie par un amendement à l'ancien code pénal (en vigueur de 1992 à 2002) du 1^{er} juillet 1999. Le code pénal définissait la sanction applicable, tandis que l'infraction elle-même était définie dans la loi sur la prévention du blanchiment de capitaux (en vigueur de 1999 au 28 janvier 2008). Les renvois entre textes sont une technique législative d'usage fréquent en Estonie qui ne semble pas poser de problèmes d'interprétation ou d'application aux praticiens. Il s'agit ainsi d'éviter le risque de double définition dans la législation, la définition devant être intégrée au texte législatif de référence sur chaque objet. Cette approche est appliquée dans le nouvel ensemble de textes normatifs régissant actuellement l'infraction de blanchiment de capitaux : le code pénal incrimine le blanchiment de capitaux à l'article 394 en renvoyant à la définition contenue à l'article 4 de la loi LCB/FT. D'une manière générale, la structure de l'infraction pénale est demeurée identique dans les différentes versions du code pénal. Le libellé de la disposition du code pénal en vigueur sur le blanchiment de capitaux est le suivant :

« Article 394. Blanchiment de capitaux

1) Le blanchiment de capitaux est passible d'une sanction pécuniaire ou d'une peine d'emprisonnement de 5 ans maximum.

2) Le même acte, lorsqu'il est commis :

1) par un groupe,

2) au moins deux fois,

3) à grande échelle,

4) par une organisation criminelle,

est passible d'une peine d'emprisonnement de 2 à 10 ans.

3) L'acte défini à l'alinéa 1) du présent article, lorsqu'il est commis par une personne morale, est passible d'une sanction pécuniaire.

4) L'acte défini à l'alinéa 2) du présent article, lorsqu'il est commis par une personne morale, est passible d'une sanction pécuniaire ou de la dissolution d'office de l'entité concernée.

5) Le tribunal peut, conformément aux dispositions de l'article 83 du présent code, ordonner la confiscation des biens qui sont l'objet direct de l'infraction pénale définie au présent article.

6) Le tribunal peut, conformément aux dispositions de l'article 83² du présent code, ordonner une mesure de confiscation étendue des avoirs ou des biens acquis au moyen de l'infraction pénale définie au présent article. »

160. L'Estonie a signé et ratifié en 2000 la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes (Convention de Vienne, 1988) ; la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (Convention de Palerme, 2000) a été ratifiée et est entrée en vigueur en Estonie le 29 septembre 2003. Néanmoins, les équipes d'évaluation du premier et du second cycle ont considéré que certains des éléments matériels et physiques de fond de l'article 6 de la Convention de Palerme et de l'article 3 de la Convention de Vienne n'étaient pas couverts et ont par conséquent recommandé l'introduction d'un amendement

englobant clairement dans sa formulation l'ensemble des éléments des conventions internationales précitées se rapportant aux aspects physiques de l'infraction. Les autorités estoniennes ont tenu compte de ces recommandations lors de l'élaboration des amendements correspondants ; la définition incluse à l'article 4 de la loi LCB/FT semble maintenant couvrir dans une très grande mesure les éléments matériels et physiques de l'infraction, comme l'exigent les conventions.

161. L'article 4 (1) de la loi LCB/FT définit comme suit le blanchiment de capitaux :

*« 1) la dissimulation ou le maintien du secret quant à la nature véritable, l'origine, l'emplacement, le mode de disposition ou le transfert de biens, ou le droit de propriété ou d'autres droits acquis sur des biens en conséquence d'une activité criminelle, ou quant aux biens acquis en remplacement de tels biens ;
2) la conversion, le transfert, l'acquisition, la détention ou l'utilisation de biens acquis en conséquence d'une activité criminelle ou de biens acquis en remplacement de tels biens dans le but de dissimuler leur origine illicite ou d'aider une personne ayant participé à une activité criminelle à échapper aux conséquences juridiques de ses actes ;
(2) l'infraction de blanchiment de capitaux couvre aussi le cas où l'activité criminelle ayant permis l'acquisition des biens blanchis a eu lieu sur le territoire d'un autre Etat. »*

162. L'article 6 (1)(a) (i) de la Convention de Palerme semble pleinement couvert (« A la conversion ou au transfert de biens dont celui qui s'y livre sait qu'ils sont le produit du crime, dans le but de dissimuler ou de déguiser l'origine desdits biens ou d'aider toute personne qui est impliquée dans la commission de l'infraction principale à échapper aux conséquences juridiques de ses actes ») par l'article 4 (1) 2 de la loi LCB/FT. L'article 6(1)(a)(ii) (« A la dissimulation ou au déguisement de la nature véritable, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement ou de la propriété de biens ou de droits dont l'auteur sait qu'ils sont le produit du crime ») est couvert par l'article 4 (1) 1 de la loi LCB/FT. Le libellé antérieur de la définition laissait des doutes quant au point de savoir si le critère prévu à l'article 6 (1)(b) serait effectivement couvert par la législation estonienne, c'est-à-dire si l'acquisition ou la détention de biens blanchis serait couverte. Ces doutes sont levés par le libellé de l'article 4 (1) 2 qui est très clair, comme le montre le tableau ci-dessous :

Loi LCB/FT (2008)	Convention de Palerme (2000)	Convention de Vienne (1988)
Par blanchiment de capitaux, on entend : Art. 4 (1) 2) : la conversion , le transfert , l'acquisition, la détention ou l'utilisation de biens acquis en conséquence d'une activité criminelle ou de biens acquis en remplacement de tels biens dans le but de dissimuler leur origine illicite ou d'aider une personne ayant participé à une activité criminelle à échapper aux conséquences juridiques de ses actes ;	Infractions pénales, lorsque l'acte a été commis intentionnellement : Art. 6 (1)(a) (i) : la conversion ou le transfert de biens dont celui qui s'y livre sait qu'ils sont le produit du crime, dans le but de dissimuler ou de déguiser l'origine desdits biens ou d'aider toute personne qui est impliquée dans la commission de l'infraction principale à échapper aux conséquences juridiques de ses actes ;	Infractions pénales, conformément au droit interne, lorsque l'acte a été commis intentionnellement : Article 3 b) i) : la conversion ou le transfert de biens dont celui qui s'y livre sait qu'ils proviennent d'une des infractions établies conformément à l'al. a) du présent paragraphe ou d'une participation à sa commission, dans le but de dissimuler ou de déguiser l'origine illicite desdits biens ou d'aider toute personne qui est impliquée dans la commission de l'une de ces infractions à échapper aux conséquences juridiques de ses actes ;
Art. 4 (1) 1) : la dissimulation ou	Art. 6 (1) (a)(ii) : la dissimulation ou	Art. 3.b) ii) : la dissimulation ou le

le maintien du secret quant à la nature véritable, l'origine, l'emplacement, le mode de disposition ou le transfert de biens, ou le droit de propriété ou d'autres droits acquis sur des biens en conséquence d'une activité criminelle, ou quant aux biens acquis en remplacement de tels biens ;	le déguisement de la nature véritable, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement ou de la propriété de biens ou de droits y relatifs dont l'auteur sait qu'ils sont le produit du crime ;	déguisement de la nature, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement, ou de la propriété réels de biens ou de droits y relatifs, dont l'auteur sait qu'ils proviennent de l'une des infractions établies conformément à l'al. a) du présent paragraphe ou d'une participation à une de ces infractions;
Art. 4 (I) 2) (2) : l'infraction de blanchiment de capitaux couvre aussi le cas où l'activité criminelle ayant permis l'acquisition des biens blanchis a eu lieu sur le territoire d'un autre Etat.		
Art. 4 (I) 2) : la conversion, le transfert, l'acquisition, la détention ou l'utilisation de biens acquis en conséquence d'une activité criminelle ou de biens acquis en remplacement de tels biens dans le but de dissimuler leur origine illicite ou d'aider une personne ayant participé à une activité criminelle à échapper aux conséquences juridiques de ses actes ;	Art. 6 (I) (b) : sous réserve des concepts fondamentaux de son système juridique : i) : l'acquisition, la détention ou l'utilisation de biens dont celui qui les acquiert, les détient ou les utilise sait, au moment où il les reçoit, qu'ils sont le produit du crime ;	Art 3. c) : sous réserve de ses principes constitutionnels et des concepts fondamentaux de son système juridique : i) l'acquisition, la détention ou l'utilisation de biens, dont celui qui les acquiert, les détient ou les utilise sait, au moment où il les reçoit, qu'ils proviennent de l'une des infractions établies conformément à l'alinéa a) du présent paragraphe ou de la participation à l'une de ces infractions ;
	Art. 6 (I) (b) (ii) : la participation à l'une des associations établies conformément au présent article ou à toute autre association, entente, tentative ou complicité par fourniture d'une assistance, d'une aide ou de conseils en vue de sa commission.	Art. 3 iv) : la participation à l'une des infractions établies conformément au présent article ou à toute association, entente, tentative ou complicité par fourniture d'une assistance, d'une aide ou de conseils en vue de sa commission.

163. Selon les autorités estoniennes, la notion de blanchiment de capitaux, telle que définie dans la loi LCB/FT, couvre tous les types de biens. Il semble en effet que toutes les catégories de biens dérivés d'une activité criminelle soient couvertes à l'article 9 qui stipule : « Aux fins de la présente loi, le terme de « biens » désigne tout objet ainsi que le droit de propriété s'y rapportant ou les documents, y compris sous forme électronique, attestant de droits y afférents et les bénéfices tirés de l'objet en question ». Ce point est précisé dans le rapport explicatif de la LCB/FT qui explique que les rédacteurs de la loi se sont conformés aux exigences de l'article 3 (3) de la Troisième Directive LCB de l'UE. Compte tenu de la définition contenue dans la Troisième Directive LCB de l'UE¹⁰ et des résultats des entretiens menés sur place (pour vérifier si tous les types de biens sont couverts et si cela est aussi bien compris par les différentes autorités), on peut conclure que

¹⁰ L'article 3 (3) de la Troisième Directive LCB de l'UE stipule : « 'biens' : tous les types d'avoirs, corporels ou incorporels, meubles ou immeubles, tangibles ou intangibles, ainsi que les documents ou instruments juridiques, sous quelque forme que ce soit, y compris électronique ou numérique, attestant la propriété de ces avoirs ou de droits y afférents ».

cette définition est conforme aux définitions des « biens » énoncées à l'article 1 b) de la Convention sur le blanchiment, la recherche, la saisie et la confiscation des produits du crime (Convention de Strasbourg), à l'article 1 q) de la Convention de Vienne et à l'article 2 d) de la Convention de Palerme :

Loi LCB/FT de l'Estonie (2008)	Convention de Strasbourg (1990)	Convention de Vienne (1998)	Convention de Palerme (2000)
Art. 9 : « biens » désigne tout objet ainsi que le droit de propriété s'y rapportant ou les documents, y compris sous forme électronique, attestant de droits y afférents et les bénéfices tirés de l'objet en question ;	Art. 1 b) : « bien » comprend un bien de toute nature, qu'il soit corporel ou incorporel, meuble ou immeuble, ainsi que les actes juridiques ou documents attestant d'un titre ou d'un droit sur le bien ;	Art. 1 q) : le terme « biens » désigne tous les types d'avoirs, corporels ou incorporels, meubles ou immeubles, tangibles ou intangibles, ainsi que les actes juridiques ou documents attestant la propriété de ces avoirs ou des droits y relatifs ;	Article 2 d) : le terme de « biens » désigne tous les types d'avoirs, corporels ou incorporels, meubles ou immeubles, tangibles ou intangibles, ainsi que les actes juridiques ou documents attestant la propriété de ces avoirs ou les droits y relatifs ;

164. L'un des principaux inconvénients de la définition de l'infraction de blanchiment de capitaux identifié au cours des premier et deuxième cycles était la référence explicite aux produits blanchis en tant que résultat *direct* d'un acte passible d'une sanction pénale. L'équipe d'évaluation considère que ce défaut a été corrigé : l'expression « *résultat direct* » a été supprimée dans la nouvelle définition. Selon les autorités estoniennes, la clause « *biens acquis en conséquence d'une activité criminelle ou biens acquis en remplacement de tels biens* » à l'article 4 de la loi LCB/FT éclaircit la disposition pour les autorités judiciaires et d'enquête et leur permet de considérer aussi les produits du crime comme des biens acquis indirectement. Ce point de vue est confirmé par le rapport explicatif de la loi LCB/FT qui indique à propos de l'article 4 que la disposition s'applique aussi en cas de remplacement des biens, quelle que soit la forme qu'ils prennent ultérieurement (« succédané » ou « produits de remplacement »). On peut donc conclure que la définition couvre également les produits au second degré.

165. L'infraction de blanchiment de capitaux, telle qu'incriminée à l'article 394 du code pénal en relation avec l'article 4 de la loi LCB/FT, n'est liée à aucune infraction principale particulière. Les autorités estoniennes ont indiqué dans leurs réponses au questionnaire qu'une condamnation pour l'infraction principale n'est pas requise pour engager des poursuites pour blanchiment de capitaux. Le seul élément exigé, selon elles, est que les biens aient été acquis au moyen d'un crime. Pendant la visite sur place, il n'a pas été possible d'établir quel niveau de preuve est requis pour établir que les produits ont été acquis au moyen d'un crime. Dans la nouvelle définition de l'infraction de blanchiment de capitaux, le terme de « *crime* » a été remplacé par l'expression « *activité criminelle* ». Les rédacteurs du texte de loi (ministère de la Justice) ont cherché ainsi à libérer les praticiens de l'obligation d'obtenir une condamnation préalable ou simultanée pour l'infraction principale, comme l'exigeait la précédente loi LCB/FT (ce que montre aussi que le fait que jusqu'alors, toutes les infractions de blanchiment étaient poursuivies en même temps que l'infraction principale correspondante ou après une condamnation pour une infraction principale). Selon les autorités estoniennes, la notion d'« *activité criminelle* », bien qu'elle ne soit pas définie dans la législation estonienne, est utilisée dans le cadre des activités de la police et dans les statistiques pénales. Elle devrait permettre, lorsqu'il est établi qu'une somme d'argent pourrait être liée à une activité criminelle, d'engager une enquête pour blanchiment et d'établir ultérieurement, à l'issue de ce processus, la ou les infractions principales spécifiques. Les autorités ont donc indiqué que non seulement l'obtention d'une condamnation pour l'infraction principale ne constitue pas un préalable mais que, en outre, les enquêteurs ne sont pas tenus d'établir l'infraction principale avant d'ouvrir l'enquête sur l'infraction de blanchiment de capitaux.

166. Les autorités estoniennes n'ont pas fourni aux évaluateurs de données empiriques suffisantes à l'appui de ces affirmations. On ne connaît aucun cas de condamnation pour blanchiment de capitaux en l'absence d'une condamnation au titre de l'infraction principale. De plus, les juges et les procureurs ont exprimé l'avis qu'une formulation différente, indiquant clairement qu'une condamnation pour l'infraction principale ne constitue pas un préalable à l'infraction de blanchiment, aurait été préférable. L'équipe d'évaluation partage les doutes des praticiens, compte tenu de la différence minimale entre l'expression d'« *infraction pénale* » (parfois traduite simplement par « *crime* ») et celle d'« *activité criminelle* ». Le rapport explicatif de la loi LCB/FT ne contient aucune remarque sur ce point. En l'absence de toute jurisprudence (inculpations et condamnations) à cet égard, l'équipe d'évaluation considère que des incertitudes subsistent sur la question de savoir s'il est maintenant possible de condamner une personne pour blanchiment de capitaux en l'absence d'une condamnation préalable ou simultanée pour l'infraction principale.
167. L'Estonie applique l'approche « toutes infractions » : toutes les infractions désignées conformément aux Recommandations du GAFI peuvent constituer des infractions principales pour le blanchiment de capitaux, y compris le trafic d'influence et la manipulation du marché, ainsi que les infractions prévues aux articles 2 et 3 de la Convention de Strasbourg sur la protection de l'environnement (on trouvera à l'annexe II une liste des infractions désignées et des dispositions correspondantes du code pénal estonien). Comme indiqué plus loin au regard de la RS.II, le champ d'application de l'infraction de financement du terrorisme ne couvre pas tous les aspects de la Recommandation Spéciale II. Dans ces conditions, le financement du terrorisme, dans sa définition complète, ne constitue pas une infraction principale pour le blanchiment de capitaux.
168. Même si, selon les autorités estoniennes, il n'était pas tenu compte dans l'application de l'ancienne loi LCB/FT du lieu où a été commise l'infraction principale, l'équipe d'évaluation note avec satisfaction que la nouvelle loi LCB/FT prévoit explicitement le cas où l'infraction principale a été commise à l'étranger. En effet, aux termes de l'article 4 (2) de la loi LCB/FT, « *l'infraction de blanchiment de capitaux couvre aussi le cas où l'activité criminelle ayant permis l'acquisition des biens blanchis a eu lieu sur le territoire d'un autre Etat* ».
169. L'article 7 du code pénal stipule que « *le droit pénal d'Estonie s'applique à un acte commis hors du territoire estonien si cet acte constitue une infraction pénale au titre de la législation pénale d'Estonie et peut être sanctionné sur le lieu où il a été commis ou, si la puissance pénale ne peut s'appliquer sur le lieu de commission de l'acte : 1) l'acte a été commis à l'encontre d'un citoyen estonien ou d'une personne morale enregistrée en Estonie ; 2) l'auteur de l'infraction est un citoyen estonien au moment de la commission de l'acte ou devient citoyen estonien après la commission de l'acte, ou si l'auteur de l'infraction est un étranger qui a été détenu en Estonie et n'a pas été extradé* ». L'article 8 du code pénal étend en outre l'applicabilité du droit pénal estonien aux crimes commis à l'étranger : « *le droit pénal d'Estonie s'applique à un acte commis hors du territoire de l'Estonie, indépendamment de la législation en vigueur sur le lieu où a été commis cet acte, dès lors que l'incrimination de l'acte en question découle d'un accord international liant l'Estonie* ».
170. Aux termes de l'article 7 (1) du code pénal, l'Estonie requiert la double incrimination pour engager des poursuites au titre du droit estonien à l'encontre d'une personne physique ; autrement dit, la conduite en cause doit être incriminée dans le pays où elle a eu lieu. Ceci est conforme aux exigences du critère 1.5. L'article 4 (2) de la loi LCB/FT stipule que le blanchiment de capitaux peut être poursuivi lorsque l'infraction principale a été commise hors d'Estonie (infraction principale extraterritoriale). Les autorités estoniennes ont indiqué à l'équipe d'évaluation qu'elles pourraient poursuivre le blanchiment de capitaux même si l'infraction principale commise à l'étranger ne peut être poursuivie en Estonie mais cela n'a encore jamais été testé en pratique.

171. Le niveau de preuve de l'infraction principale extraterritoriale requis pour poursuivre l'infraction de blanchiment de capitaux en Estonie (qui constitue un élément du critère 1.2.1) pourrait aussi constituer un problème à cet égard. Aucune des sept condamnations pour blanchiment de capitaux n'était basée sur une infraction principale ayant eu lieu à l'étranger. Seule la pratique des tribunaux, par conséquent, pourra confirmer l'interprétation des représentants des autorités rencontrés par l'équipe d'évaluation selon laquelle une condamnation pour une infraction principale extraterritoriale n'est pas une condition nécessaire à la poursuite du blanchiment de capitaux.
172. Au moment du premier cycle d'évaluation, la législation estonienne ne permettait pas la poursuite du blanchiment de capitaux dans les cas d'autoblanchiment. Les autorités estoniennes ayant exprimé des avis différents sur ce point, les évaluateurs du deuxième cycle ont fortement recommandé de mettre hors de doute la question des « produits propres » dans la législation. Bien qu'il n'existe aucune disposition légale portant explicitement sur l'autoblanchiment, pendant le troisième cycle d'évaluation, les procureurs et les juges ont été unanimes à déclarer que l'autoblanchiment peut être poursuivi en Estonie. Des exemples de la pratique des tribunaux ont été portés à l'attention des évaluateurs qui montrent de façon convaincante qu'il n'existe aucun obstacle à la poursuite pour blanchiment des personnes qui ont commis elles-mêmes l'infraction principale. Des personnes inculpées pour une infraction principale ont aussi été inculpées de blanchiment de capitaux lorsqu'elles avaient commis les deux infractions.
173. En ce qui concerne les infractions connexes, le droit estonien couvre la tentative, la complicité, l'assistance et les conseils en relation avec l'infraction de blanchiment de capitaux. Un complice (sous forme d'instigation ou d'aide à la commission d'une infraction) peut être sanctionné conformément aux dispositions générales du code pénal (articles 22 et 25) :

« Article 22. Complicité

- 1) Toute personne jouant un rôle d'instigation ou d'assistance dans la commission d'une infraction est considérée comme complice.*
- 2) Toute personne qui induit intentionnellement une autre personne à commettre délibérément un acte contraire à la loi est coupable d'instigation.*
- 3) Toute personne qui apporte intentionnellement une aide physique, matérielle ou morale à une autre personne commettant délibérément un acte contraire à la loi est coupable d'assistance.*
- 4) Sauf disposition contraire à l'article 24 du présent code, un complice doit être sanctionné sur la base de la disposition prescrivant la responsabilité de l'auteur principal de l'infraction. »*

« Article 25. Tentative

- 1) Un acte intentionnel effectué dans le but de commettre une infraction constitue une tentative de délit.*
- 2) Il y a tentative de délit dès le moment où une personne, en pleine connaissance de son acte, initie directement la commission d'une infraction.*
- 3) Lorsque l'acte est commis en se servant d'un intermédiaire, il y a tentative de délit dès le moment où l'instigateur perd le contrôle des événements ou lorsque l'intermédiaire, en pleine connaissance de son acte, initie directement la commission d'une infraction.*
- 4) En cas de délit conjoint, il y a tentative dès le moment où au moins une des personnes initie directement la commission d'une infraction conformément à ce qui a été convenu entre les complices.*
- 5) Dans les cas de négligence, il y a tentative dès le moment où une personne s'abstient d'effectuer un acte nécessaire pour prévenir des effets constituant les éléments nécessaires d'une infraction. »*

174. L'entente criminelle n'existe pas en tant que telle dans le système pénal estonien. Cependant, aucun principe fondamental ne s'oppose à ce que l'entente criminelle (à savoir l'accord entre deux ou plusieurs personnes physiques de poursuivre une conduite qui impliquerait le blanchiment de produits criminels, que ce blanchiment ait effectivement lieu ou non) soit introduite dans la législation estonienne. La seule disposition couvrant certains des éléments – mais non les éléments essentiels – de l'entente criminelle se trouve à l'article 255 du code pénal sur les organisations criminelles dont le libellé est le suivant :

« 1) L'appartenance à une organisation permanente comprenant trois personnes ou plus se répartissant certaines tâches, créée dans le but de gains exclusifs, et dont les activités sont axées sur la commission d'infractions pénales du deuxième degré passibles d'une peine d'emprisonnement maximum d'au moins trois ans, d'infractions pénales du premier degré¹¹, est punie d'une peine d'emprisonnement de 3 à 12 ans. »

175. Même si l'article 255 peut, au moins théoriquement, être appliqué à une infraction de blanchiment de capitaux (les éléments de cet article couvrent les conditions de l'infraction de blanchiment), les évaluateurs sont obligés de conclure qu'il ne prend pas suffisamment en compte la notion d'entente criminelle (telle que décrite au paragraphe précédent) car l'article 255 requiert notamment la participation d'au moins trois personnes et une organisation à caractère permanent.

Eléments complémentaires

176. En ce qui concerne les activités génératrices de produits qui ne constituent pas une infraction pénale dans un pays étranger mais dont les produits sont blanchis en Estonie, les autorités estoniennes considèrent qu'elles pourraient poursuivre le blanchiment de capitaux en invoquant le fait que l'activité commise à l'étranger constitue une « activité criminelle » aux termes de l'article 4(1) de la loi LCB/FT (pour plus de précisions, en particulier l'exigence de double incrimination dans certains cas, voir plus haut par. 168 et suivants).

Recommandation 2

177. Les personnes physiques et morales peuvent être poursuivies pour blanchiment de capitaux dès lors que l'infraction est intentionnelle. L'élément subjectif est la connaissance, comme l'exigent les conventions internationales. Le code pénal prévoit à l'article 15 que seuls les actes intentionnels peuvent être sanctionnés comme infractions pénales, sauf dans les cas de négligence prévus dans le code. Etant donné que ni le code pénal, ni la loi LCB/FT ne sanctionnent le blanchiment de capitaux commis par négligence, cette infraction ne peut être poursuivie sur la base de la négligence. Aux termes de l'article 16 du code pénal, l'élément intentionnel peut être délibéré, direct ou indirect. Les autorités estoniennes ont déclaré au cours de la visite sur place que la question de l'introduction du blanchiment de capitaux par négligence en est encore au tout premier stade des discussions au niveau interministériel.¹²

178. La législation pénale estonienne ne contient aucune disposition indiquant de façon explicite si l'élément intentionnel d'une infraction pénale, y compris le blanchiment de capitaux, peut être déduit ou non des circonstances et faits objectifs. Cependant, lors des rencontres avec des procureurs, des juges et des représentants du ministère de la Justice, les interlocuteurs de l'équipe d'évaluation lui ont indiqué qu'il est possible d'inférer la commission de l'infraction sous-jacente des circonstances et faits objectifs car les règles générales relatives à l'établissement de l'élément intentionnel s'appliquent à l'infraction de blanchiment de capitaux. Les articles 60 et suivants du code de procédure pénale affirment le principe de libre examen des éléments de preuve. En vertu

¹¹ Voir note 5.

¹² Le projet de loi d'amendement du code pénal concernant l'incrimination du blanchiment de capitaux par négligence a depuis été approuvé dans le cadre des discussions interministérielles.

de ce principe, le juge n'est pas lié par des règles strictes lors de l'examen et de l'évaluation des éléments de preuve recueillis mais peut décider sur la base de sa conviction propre. Le principe de libre examen des éléments de preuve fournit la base légale pour déduire l'élément intentionnel de l'infraction de blanchiment de capitaux des circonstances et faits objectifs. Ce système satisfait donc formellement aux exigences du critère 2.2 ; cependant, l'introduction dans la législation d'une disposition plus explicite sur ce point serait préférable.

179. L'Estonie a introduit la responsabilité pénale des personnes morales en 2002. L'article 14 du code pénal (qui fait partie des dispositions générales du code pénal) spécifie que cette responsabilité ne s'applique que dans les cas explicitement prévus par la loi :

« 1) Une personne morale peut être tenue pour responsable, dans les cas prévus par la loi, d'un acte commis par l'un de ses organes ou de ses hauts dirigeants dans l'intérêt de la personne morale.

2) La poursuite d'une personne morale n'exclut pas la poursuite de la personne physique ayant commis l'infraction.

3) Les dispositions de la présente loi ne s'appliquent pas à l'Etat, ni aux collectivités locales et aux personnes morales de droit public. »

180. La responsabilité pénale des personnes morales en cas de blanchiment de capitaux est prévue à l'article 394(3) et (4) du code pénal :

« 3) L'acte défini à l'alinéa 1) du présent article, lorsqu'il est commis par une personne morale, est passible d'une sanction pécuniaire.

4) L'acte défini à l'alinéa 2) du présent article, lorsqu'il est commis par une personne morale, est passible d'une sanction pécuniaire ou de la dissolution d'office de l'entité concernée. »

181. Bien que ces dispositions soient formellement conformes aux exigences du critère 2.3, il convient de noter certaines insuffisances en termes de mise en œuvre : l'article 14 du code pénal requiert en effet que l'acte ait été *« commis par l'un de ses organes ou de ses hauts dirigeants dans l'intérêt de la personne morale »*. Les *« organes »* désignent ici l'assemblée générale, le conseil d'administration ou le conseil de surveillance d'une société. Il est clair que les *« hauts dirigeants »* – les autorités estoniennes ont indiqué que ce terme désigne les personnes exerçant des fonctions de direction à tous les niveaux, qui ont la capacité de diriger l'action d'une personne morale – ne couvrent pas les employés de niveau inférieur, par exemple les employés de bureau.¹³ De plus, l'article 14 du code pénal exige qu'un lien soit établi entre l'acte criminel et une personne particulière (*« commis par l'un de ses organes ou de ses hauts dirigeants »*). Ceci pourrait être source de difficultés dans les affaires complexes de blanchiment de capitaux où il est difficile d'assigner un comportement criminel à un ou plusieurs individus au sein des entreprises concernées, tout particulièrement dans le cas des grandes sociétés de structure complexe. Néanmoins, en pratique, les nouvelles dispositions semblent déjà avoir fait la preuve de leur efficacité : en effet, une des sept condamnations obtenues à ce jour visait une personne morale.

182. La poursuite d'une personne morale n'empêche pas la poursuite de la personne physique qui a commis l'infraction. Ceci est explicitement prévu à l'article 14 (2) du code pénal. Elle n'exclut pas non plus l'application d'autres sanctions prévues par la loi.

183. Les personnes physiques sont passibles d'une sanction pécuniaire ou d'une peine d'emprisonnement (de 30 jours minimum et 5 ans maximum) pour l'infraction sous sa forme élémentaire (article 394 (1) du code pénal) ; en cas de circonstances aggravantes, la seule sanction

¹³ Cette lacune a depuis été corrigée par un amendement à l'article 14(1) du code pénal en 2008 (entré en vigueur le 28 juillet). Selon le nouveau libellé, *un acte commis par un organe, un membre d'un organe, un haut dirigeant ou un représentant habilité d'une personne morale, dans l'intérêt de cette dernière*, peut être imputé à une personne morale.

prévue est une peine d'emprisonnement de 2 à 10 ans. La peine d'emprisonnement minimum a été ramenée de 3 à 2 ans en 2002, ce que les évaluateurs du second cycle avaient jugé peu approprié. Afin de ne pas minimiser la forme aggravée de l'infraction de blanchiment de capitaux, l'équipe d'évaluation actuelle invite les autorités estoniennes à examiner si la sanction prévue en cas de blanchiment de capitaux aggravé est appropriée dans le contexte estonien.

184. Le tribunal peut imposer à une personne morale une amende de 50.000 EEK (environ 3.200 EUR) à 250 millions EEK (environ 16 millions EUR). Cette sanction pécuniaire peut aussi être imposée à une personne morale sous forme de peine complémentaire, en sus de la dissolution (article 44 du code pénal). On peut donc considérer que, globalement, les sanctions applicables aux personnes physiques et morales sont efficaces, proportionnées et dissuasives dans le cadre du système estonien (si on les compare aux sanctions prévues pour des infractions similaires, compte tenu de la situation économique du pays), et aussi en comparaison avec les sanctions prévues dans d'autres pays membres de MONEYVAL ou du GAFI.
185. Les peines effectivement imposées par les tribunaux dans les affaires de blanchiment de capitaux montrent que les autorités judiciaires estoniennes optent pour des peines d'un niveau intermédiaire par rapport à ce qu'autorise le code pénal. Les peines imposées dans les huit condamnations pour blanchiment étaient de l'ordre de 2,6 à 5 ans d'emprisonnement (avec sursis ou en partie avec sursis) avec, en outre, la dissolution d'une personne morale. Les autorités estoniennes ont indiqué que certaines des personnes condamnées avaient été détenues près d'un an pendant la procédure d'enquête ; ce temps de détention a été pris en compte dans la sanction finale.

Statistiques

186. Le ministère de la Justice tient les données statistiques sur les condamnations, les décisions de confiscation, les personnes impliquées et les peines imposées dans les affaires de blanchiment de capitaux, 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 (à des fins d'analyse de l'efficacité du système LCB/FT estonien) des statistiques détaillées sous forme d'un tableau Excel répertoriant les enquêtes, la quantité de 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 pour ce faire 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.
187. De 2005 à février 2008, huit condamnations pour blanchiment de capitaux ont été obtenues en Estonie. Douze personnes physiques et une personne morale ont été condamnées. Les infractions principales couvraient diverses catégories de délits (violation de la réglementation sur l'alcool et le tabac, vol en forêt, fraude informatique, vol, acceptation de gratifications ou de versements illicites). Les peines imposées s'échelonnaient de 2,6 à 5 ans d'emprisonnement (avec sursis ou en partie avec sursis) avec, en outre, la dissolution d'office d'une personne morale. Compte tenu de la taille du pays, du nombre de ses habitants et des risques de blanchiment auxquels il est exposé, le nombre de condamnations peut être considéré comme satisfaisant, bien qu'un nombre supérieur serait sans doute préférable.

2.1.2. Recommandations et commentaires

188. Le cadre d'incrimination du blanchiment de capitaux s'est amélioré en Estonie depuis la dernière évaluation. Les évaluateurs approuvent le nouveau libellé de la définition du blanchiment de capitaux qui suit très étroitement la formulation utilisée dans les conventions internationales à propos des aspects physiques de l'infraction. Le fait que la loi incrimine clairement le blanchiment de capitaux lorsque l'activité criminelle sous-jacente a eu lieu à l'étranger est positif. Les évaluateurs approuvent aussi la suppression de la référence aux produits blanchis en tant que biens acquis en conséquence directe d'un acte sanctionné pénalement. L'Estonie est donc maintenant en

mesure de poursuivre le blanchiment de capitaux lorsque les biens visés ont été acquis directement ou indirectement au moyen d'une infraction.

189. L'équipe d'évaluation note avec satisfaction l'avis unanime des procureurs et des juges et la pratique des tribunaux quant à la possibilité de poursuivre l'autoblanchiment en Estonie. Néanmoins, l'unanimité ne s'est pas faite autour de l'expression « *activité criminelle* » qui a remplacé le terme de « *crime* » pour désigner la criminalité sous-jacente au blanchiment de capitaux. Il est encore trop tôt pour savoir comment la nouvelle expression sera interprétée en pratique et quel sera le niveau de preuve de l'infraction principale sous-jacente requis pour obtenir une condamnation pour blanchiment de capitaux, c'est-à-dire pour savoir si une condamnation ou au moins une inculpation pour l'infraction principale est une condition préalable à la condamnation pour blanchiment. L'équipe d'évaluation constate par conséquent que des doutes subsistent quant au fait de savoir si les modifications de la législation permettent de condamner une personne pour blanchiment de capitaux en l'absence d'une condamnation antérieure ou simultanée pour l'infraction principale. Des précisions sur ce point dans la législation, les lignes directrices et/ou la formation des organes judiciaires pourraient remédier à ces incertitudes.

190. L'Estonie devrait introduire la notion complète d'entente criminelle en relation avec l'infraction de blanchiment de capitaux.

191. Les sanctions prévues dans la législation et imposées jusqu'ici paraissent efficaces, proportionnées et dissuasives.

2.1.3. Application des Recommandations 1 et 2

	Notation	Résumé des facteurs justifiant la notation
R.1	LC	<ul style="list-style-type: none">• Il n'apparaît pas clairement si une personne peut être condamnée pour blanchiment de capitaux en l'absence d'une condamnation antérieure ou simultanée pour l'infraction principale.• L'entente criminelle aux fins du blanchiment de capitaux n'est pas suffisamment couverte dans la législation.
R.2	C	

2.2. **Incrimination du financement du terrorisme (RS.II)**

2.2.1. Description et analyse

192. La Recommandation Spéciale II exige l'incrimination du financement du terrorisme, des actes terroristes et des organisations terroristes, en veillant à faire de ces infractions des infractions principales pour le blanchiment de capitaux. La Méthodologie précise que les infractions de financement du terrorisme devraient s'appliquer à toute personne qui, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, illégalement et délibérément, fournit ou réunit des fonds dans l'intention de les voir utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou en partie, en vue de :

1. la commission d'un ou de plusieurs actes terroristes ;
2. par une organisation terroriste ; ou
3. par un terroriste.

193. La Convention internationale des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme (Convention sur le financement du terrorisme, 1999) a été ratifiée par l'Estonie et est entrée en vigueur eu égard à ce pays le 21 juin 2002.

194. En 2007, le code pénal a été amendé afin d'introduire le financement du terrorisme comme une infraction pénale distincte à l'article 237³. Cette disposition incrimine les activités de financement du terrorisme, telles que définies à l'article 237, 237¹ (Organisation terroriste) et 237² (Préparation et incitation à commettre des actes de terrorisme) :

« 1) Le financement ou le soutien d'une autre façon de l'une des infractions pénales définies à l'article 237, 237¹ et 237² du présent code est passible d'une peine d'emprisonnement de 2 à 10 ans.

2) Le même acte, s'il est commis par une personne morale, est puni d'une sanction pécuniaire ou entraîne la dissolution d'office de l'entité concernée. »

195. L'infraction de terrorisme, qui constitue l'un des éléments de base de l'infraction de financement du terrorisme (article 237³ du CP), est définie comme suit à l'article 237 du code pénal :

« 1) La commission d'une infraction pénale mettant en danger la sécurité internationale, une personne ou l'environnement, ou d'une infraction pénale dangereuse pour le public ou mettant en danger la vie ou la santé, ou la fabrication, la distribution ou l'utilisation d'armes interdites, la saisie illicite, l'endommagement ou la destruction de biens dans une proportion importante, l'ingérence dans un système de données électroniques ou l'obstruction du fonctionnement d'un système informatique¹⁴ ainsi que la menace d'accomplir de tels actes, s'ils sont commis dans le but de contraindre un Etat ou une organisation internationale à effectuer ou s'abstenir d'effectuer un acte, ou de perturber gravement ou détruire la structure politique, constitutionnelle, économique ou sociale de l'Etat, ou de perturber gravement le fonctionnement d'une organisation internationale, ou de terroriser gravement la population, sont passibles d'une peine d'emprisonnement de cinq à vingt ans ou d'une peine d'emprisonnement à vie.

2) Les actes précités, s'ils sont commis par une personne morale, entraînent la dissolution d'office de l'entité concernée. »

196. Bien que l'approche législative utilisée dans cet article diffère assez fortement de l'énumération habituelle des infractions constituant des actes spécifiques de terrorisme, l'article 237, lu en conjonction avec d'autres dispositions du code pénal (articles 110, 111, 112, 135, 246, 248, etc.), semble d'une portée suffisamment étendue pour couvrir la majorité des situations et des actes mentionnés à l'article 2 de la Convention sur le financement du terrorisme et abordés dans les conventions spécifiques de l'ONU sur le terrorisme. Les rédacteurs de la législation prévoyaient en effet de couvrir en détail l'ensemble de ces conduites à l'article 237³ du code pénal ; néanmoins, une lacune existe dans la mesure où l'article 237 du CP (Infraction de terrorisme) ne couvre pas tous les actes mentionnés à l'article 2 de la Convention sur le financement du terrorisme et traités dans les conventions spécifiques de l'ONU sur le terrorisme : par exemple les dispositions se rapportant à la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 14 décembre 1973, sont contenues à l'article 246 et suivants du code pénal (sous le chapitre « Infractions à l'encontre de chefs d'Etat étrangers ou d'organisations internationales »). Ce chapitre n'est pas mentionné à l'article 237 du CP et les évaluateurs sont obligés de conclure, par conséquent, que ces

¹⁴ La clause soulignée en pointillé a été introduite par un amendement adopté après la visite sur place et entré en vigueur le 24 mars 2008.

dispositions ne sont pas couvertes par la disposition sur le financement du terrorisme. De plus, certaines conduites définies dans la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs (La Haye, 16 décembre 1970) ne sont pas couvertes.

197. L'article 237³ renvoie aussi à l'article 237¹ et 237² du code pénal dont le libellé est le suivant :

« Article 237¹. Organisation terroriste

1) L'appartenance à une organisation permanente comprenant trois personnes ou plus se répartissant certaines tâches et dont les activités sont axées sur la commission d'une infraction pénale prévue à l'article 237 du présent code, ainsi que sur la formation, la direction et le recrutement des membres de cette organisation, est passible d'une peine d'emprisonnement de 5 à 15 ans ou d'une peine d'emprisonnement à vie.

2) Les actes précités, s'ils sont commis par une personne morale, entraînent la dissolution d'office de l'entité concernée.

Article 237². Préparation et incitation à commettre des actes de terrorisme

1) L'organisation d'activités de formation et le recrutement de personnes en vue de la commission d'une infraction pénale définie à l'article 237 du présent code, ou la préparation d'une telle infraction d'une autre manière, ainsi que l'incitation publique à commettre cette infraction, sont passibles d'une peine d'emprisonnement de 2 à 10 ans.

2) Les actes précités, s'ils sont commis par une personne morale, sont passibles d'une peine pécuniaire ou de la dissolution d'office de l'entité concernée. »

198. La législation estonienne ne contient pas de définition des « fonds » servant au financement du terrorisme. Cependant, les principes universellement reconnus et les normes du droit international sont considérés comme partie intégrante du système juridique estonien. En cas de contradiction entre un texte de loi et un traité international ratifié, le traité a la prépondérance. Néanmoins, il n'apparaît pas clairement si les définitions des conventions internationales sont directement applicables en Estonie. Les autorités estoniennes ont déclaré que la définition des « fonds » contenue dans la Convention sur le financement du terrorisme est directement applicable mais n'ont cité aucune disposition légale ni arrêt de la Cour suprême à l'appui de cette interprétation.

199. La Convention sur le financement du terrorisme définit les fonds comme suit : « *biens de toute nature, corporels ou incorporels, mobiliers ou immobiliers, acquis par quelque moyen que ce soit, et documents ou instruments juridiques sous quelque forme que ce soit, y compris sous forme électronique ou numérique, qui attestent un droit de propriété ou un intérêt sur ces biens, et notamment les crédits bancaires, les chèques de voyage, les chèques bancaires, les mandats, les actions, les titres, les obligations, les traites et les lettres de crédit* ». La définition des « biens » incluse à l'article 9 de la loi LCB/FT est la suivante : « *Aux fins de la présente loi, le terme de « biens » désigne tout objet ainsi que le droit de propriété s'y rapportant ou les documents, y compris sous forme électronique, attestant de droits y afférents et les bénéfices tirés de l'objet en question* ». Bien que moins détaillée, cette définition semble conforme à la définition des « fonds » contenue dans la Convention sur le financement du terrorisme (pour d'autres précisions à ce sujet, voir plus haut par. 163).

200. Selon les autorités estoniennes, la clause « *ou le soutien d'une autre façon* » incluse à l'article 237³ doit être interprétée comme couvrant toute forme de soutien. Les juges interprètent le terme de « *soutien* » en un sens suffisamment large, de façon à couvrir toute forme possible de contribution au terrorisme : le financement et toute forme d'aide. Les personnes avec qui s'est entretenue l'équipe d'évaluation étaient d'avis que la disposition, dans sa structure actuelle, couvre toutes les conduites requises par les normes internationales et est conforme à au critère sur *la fourniture ou la collecte de fonds, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, en*

sachant qu'ils seront utilisés, en totalité ou en partie. Toutefois, l'équipe d'évaluation n'est pas entièrement convaincue par cette interprétation et prévoit des difficultés quant à la possibilité de couvrir, au moyen d'une telle interprétation étendue du terme de « *soutien* », tous les éléments requis par le critère II.1, tout particulièrement en ce qui concerne la « *collecte de fonds* ». En l'absence de pratique judiciaire d'application de cette disposition, les cas hypothétiques évoqués lors de la visite sur place ont montré que la législation n'est pas pleinement conforme aux exigences de l'article 2 de la Convention sur le financement du terrorisme. Il serait tout à fait invraisemblable d'assimiler la notion de « *soutien* » lors de la collecte de fonds à l'intention illégale de voir ces fonds utilisés, en totalité ou en partie, par des terroristes. L'équipe d'évaluation considère, par conséquent, que le critère II.1 a) n'est pas pleinement couvert. Les évaluateurs sont d'avis que l'article 237³ n'est pas suffisamment explicite et qu'il est donc difficile de dire dans quelle mesure les éléments tels que a) *la collecte de fonds par quelque moyen que ce soit*, b) *directement ou indirectement*, c) *dans l'intention de les voir utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés*, d) *en totalité ou en partie* sont effectivement inclus dans la législation estonienne.

201. Selon les autorités estoniennes, l'absence dans la loi d'une référence explicite au soutien direct ou indirect implique que les deux formes de soutien sont en principe couvertes. La loi ne fait pas non plus mention de la provenance légitime ou illégitime des fonds. Les autorités estoniennes sont d'avis que le code pénal indique suffisamment clairement que « *soutenir des activités terroristes* » constitue un acte criminel et que, par conséquent, le caractère légitime ou illégitime des fonds servant à ce soutien est sans pertinence. La loi ne stipule ni ne mentionne qu'il n'est pas nécessaire que les fonds aient été effectivement utilisés pour réaliser des actes terroristes ou qu'ils soient liés à un acte terroriste spécifique. Cependant, la Convention sur le financement du terrorisme est plus détaillée à cet égard et, en l'absence de toute décision judiciaire, il est difficile de conclure si, dans l'éventualité d'une telle affaire, les autorités chargées de l'application de la loi et les autorités judiciaires seraient conscientes des normes prévues par la Convention et les appliqueraient dans le sens indiqué. Les évaluateurs sont d'avis qu'il serait préférable d'étendre la définition de l'infraction de financement de terrorisme afin de la rendre mieux conforme aux formulations utilisées dans la Convention sur le financement du terrorisme. Cela permettrait d'éviter certains problèmes en pratique.
202. Compte tenu des insuffisances relevées dans la définition du financement du terrorisme eu égard aux exigences de la RS.II, on peut dire en résumé que la législation estonienne incrimine le financement des actes de terrorisme, le financement d'une organisation terroriste et le financement de la préparation et de l'incitation à commettre des actes de terrorisme.
203. Le financement de terroristes n'est pas incriminé comme l'exige le critère II.1(a)(iii). Au moment de la visite sur place, le ministère de la Justice avait préparé un projet d'amendement du code pénal prévoyant cette incrimination. La loi d'amendement correspondante devrait être adoptée par le Parlement en octobre 2008 et être promulguée et entrer en vigueur le 1^{er} décembre 2008.¹⁵
204. La Méthodologie exige d'incriminer la tentative de financement du terrorisme. Les infractions courantes connexes sont aussi applicables au financement du terrorisme en Estonie. Les dispositions pertinentes se trouvent dans la partie générale du code pénal, notamment à l'article 25 « Tentative » sur la base duquel la tentative de financement du terrorisme peut être sanctionnée. L'article 22 « Complicité » couvre aussi le délit de participation (critère II.1.d et e, en référence à l'article 2(5) de la Convention sur le financement du terrorisme).

¹⁵ Le projet de loi d'amendement du code pénal concernant l'incrimination du financement de terroristes a été soumis au Parlement le 13 octobre 2008.

205. L'infraction estonienne de blanchiment de capitaux repose sur l'approche « toutes infractions », autrement dit tout délit peut être considéré comme infraction principale pour le blanchiment de capitaux. Par conséquent, le financement du terrorisme, dans la mesure où il est incriminé, peut, lui aussi, constituer l'infraction principale pour le blanchiment de capitaux.
206. Aux termes de l'article 8 du code pénal, le droit pénal estonien s'applique aux actes commis hors du territoire de l'Estonie dès lors que l'incrimination de l'acte découle d'un accord international liant l'Estonie. Les autorités estoniennes ont indiqué que, malgré l'absence de pratique judiciaire en la matière, l'infraction de terrorisme (article 237 du code pénal) peut être considérée comme infraction par excellence soumise à une compétence universelle (article 8 du code pénal) car ni le lieu où a été commise l'infraction, ni la législation en vigueur en ce lieu ne peuvent empêcher la compétence pénale de l'Estonie de s'exercer.
207. La législation pénale estonienne ne contient aucune disposition indiquant explicitement si l'élément intentionnel d'une infraction pénale, y compris le financement du terrorisme, peut être déduit des circonstances et faits objectifs. Néanmoins, comme indiqué plus haut, le principe de libre examen des éléments de preuve permet d'inférer l'élément intentionnel de l'infraction de financement du terrorisme des circonstances et faits objectifs (pour plus de détails, voir plus haut par. 178).
208. Toutes les infractions de (financement du) terrorisme sont passibles d'une sanction pécuniaire ou, dans le cas d'une personne morale, d'une dissolution d'office de l'entité concernée (article 237(2), 237¹(2), 237²(2)). Selon les dispositions générales du code pénal estonien (article 14 (2)), la poursuite d'une personne morale n'empêche pas la poursuite de la personne physique qui a commis l'infraction ; elle n'empêche pas non plus l'application d'autres sanctions prévues par la loi.
209. L'infraction de financement du terrorisme est punie, dans le cas des personnes physiques, d'une peine d'emprisonnement de 2 à 10 ans et, dans le cas des personnes morales, d'une sanction pécuniaire ou d'une dissolution d'office de l'entité concernée. Ces sanctions, éventuellement combinées avec les sanctions administratives applicables, semblent efficaces, proportionnées et dissuasives. Toutefois, en l'absence d'affaires de financement du terrorisme, il n'est pas possible d'évaluer leur application en pratique.

Statistiques

210. Le cadre législatif en vigueur n'a pas encore été testé devant les tribunaux (aucune procédure pénale, inculpation ou condamnation pour financement du terrorisme n'a encore été menée à terme). Il n'existe donc ni pratique judiciaire, ni jurisprudence sur la portée exacte des dispositions actuelles. Les autorités estoniennes ont indiqué que des statistiques seraient tenues sur ce type d'affaires si elles se produisaient. Une enquête a été ouverte mais a ensuite été close rapidement car les éléments de l'infraction n'étaient pas présents.

2.2.2. Recommandations et commentaires

211. L'engagement durable de l'Estonie de renforcer le cadre légal pour l'incrimination du financement du terrorisme est digne de louanges. Il existe maintenant une disposition réprimant clairement le financement des actes terroristes. Le financement d'organisations terroristes est aussi couvert dans la législation estonienne mais le financement de terroristes individuels est absent. Les autorités estoniennes ont reconnu cette lacune et, au moment de la visite sur place, elles avaient déjà préparé un projet de loi pour y remédier. Néanmoins, certaines conduites définies à l'article 2

de la Convention sur le financement du terrorisme et abordées dans les conventions spécifiques des Nations Unies sur le terrorisme ne sont pas couvertes.

212. Le financement du terrorisme, dans la mesure où il est incriminé, constitue aussi une infraction principale pour le blanchiment de capitaux.

213. Les sanctions prévues pour réprimer le financement du terrorisme semblent efficaces, proportionnées et dissuasives mais elles n'ont encore jamais été appliquées.

214. Certains éléments des normes internationales ne sont pas couverts de façon suffisamment explicite. Les évaluateurs considèrent qu'une disposition plus détaillée sur le financement du terrorisme serait préférable afin de couvrir explicitement, de façon cohérente et avec un degré suffisant de sécurité juridique les différents éléments des normes internationales ; par exemple, le code pénal ne couvre pas la « collecte de fonds » et le fait de savoir « si les fonds ont été effectivement utilisés pour réaliser ou tenter de réaliser un acte terroriste », et il ne définit pas non plus l'origine « légitime ou illégitime » des fonds. L'équipe d'évaluation recommande donc d'amender le texte de loi incriminant les actes terroristes et la disposition incriminant le financement du terrorisme de façon à leur donner un caractère suffisamment étendu et détaillé pour couvrir, outre le financement des organisations terroristes, tous les actes terroristes, comme l'exigent les conventions de l'ONU, et le financement des terroristes individuels. Ces dispositions devraient aussi :

- couvrir clairement les divers éléments requis par la RS.II, en particulier la collecte de fonds par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, et leur utilisation en totalité ou en partie à des fins de financement du terrorisme ;
- préciser qu'il n'est pas nécessaire que les fonds aient été effectivement utilisés pour réaliser des actes terroristes ou qu'ils soient liés à un acte terroriste spécifique.

2.2.3. Application de la Recommandation Spéciale II

	Notation	Résumé des facteurs justifiant la notation
RS.II	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Le financement d'un terroriste n'est pas incriminé. • L'infraction de financement du terrorisme ne couvre pas la « collecte de fonds ». • La législation actuelle n'incrimine pas spécifiquement la fourniture de fonds en sachant qu'ils seront utilisés (à quelque fin que ce soit) par une organisation terroriste ou par un terroriste. • Certaines conduites mentionnées à l'article 2 de la Convention sur le financement du terrorisme et définies dans les conventions spécifiques de l'ONU sur le terrorisme ne sont pas couvertes.

2.3. **Confiscation, gel et saisie des produits du crime (R.3)**

2.3.1. Description et analyse

215. Le code pénal estonien instaure un régime général de confiscation (articles 83, 83¹, 83², 84 et 85) et des dispositions spéciales sont aussi incluses parmi les dispositions relatives au blanchiment de capitaux (article 394 (5) (6) du code pénal). Le régime général s'applique à la plupart des infractions principales désignées, y compris le financement du terrorisme dans la mesure où celui-ci est incriminé (sur les lacunes de l'infraction de financement du terrorisme, voir plus haut section 2.2). On trouvera à l'annexe II une liste des infractions principales couvertes dans la législation estonienne qui indique lorsque les dispositions du régime général de confiscation sont applicables.

216. Comme signalé dans le rapport d'évaluation du deuxième cycle, lorsque le blanchiment de capitaux est la seule infraction poursuivie, les biens blanchis ne sont pas couverts par le régime estonien de confiscation obligatoire, ni à l'article 83(1) du code pénal (puisqu'ils ne peuvent être considérés comme « *objet ayant servi à commettre intentionnellement une infraction* », cette disposition visant uniquement les instruments du crime), ni à l'article 83¹ (« *Confiscation des avoirs acquis par le biais de l'infraction* », qui porte uniquement sur les produits), ni dans les dispositions spécifiques sur la confiscation qui se rapportent à l'infraction de blanchiment de capitaux.
217. L'article 394(5) du code pénal autorise l'application discrétionnaire de mesures de confiscation des biens blanchis qui sont l'objet direct de l'infraction de blanchiment. La recommandation adressée aux autorités estoniennes dans le deuxième rapport d'évaluation d'examiner la possibilité d'introduire un régime de confiscation obligatoire des biens blanchis a été partiellement prise en compte à l'article 394(6) du CP qui prévoit pour certaines infractions principales un régime étendu de confiscation des produits de l'infraction de blanchiment de capitaux (voir plus bas par. 223).
218. Depuis le 1^{er} février 2007, *la confiscation des produits du crime est obligatoire* (article 83¹ du code pénal). Le tribunal, cependant, peut s'abstenir d'ordonner la confiscation si celle-ci représente une « *charge déraisonnable* » ou si la valeur des actifs est insuffisante par rapport au coût de la confiscation. Les biens confisquables doivent appartenir à l'auteur de l'infraction au moment de la condamnation. Les autorités estoniennes ont indiqué que, la confiscation des produits d'une infraction étant maintenant obligatoire, les tribunaux doivent justifier leur décision de s'abstenir d'ordonner cette confiscation dans le verdict ou le jugement pertinent.
219. La confiscation des produits détenus par un *tiers* est possible lorsqu'un objet appartenant à un tiers a été obtenu (en tout ou en partie) :
- sous forme de don ou de cadeau ;
 - à un prix très inférieur à sa valeur commerciale ;
 - en sachant que le transfert avait pour but d'éviter une confiscation.
- Les produits du crime peuvent aussi être confisqués d'un tiers qui a « *aidé à utiliser des biens ou des avoirs aux fins de la commission ou de la préparation de l'infraction* ».
220. L'interprétation rigoureuse et unanime des juges et procureurs rencontrés sur place permet de conclure que la confiscation peut effectivement être étendue aux *produits directs et indirects du crime, notamment les revenus, les profits et d'autres avantages tirés des produits du crime* et aux produits détenus par un tiers. Les praticiens estoniens semblent conscients de la portée étendue qui est donnée au terme de « *produits* » dans la Convention de Strasbourg (« *tout avantage économique tiré d'infractions pénales* »). L'Estonie a donc corrigé l'approche restrictive relevée lors du cycle d'évaluation précédent, qui limitait les produits à l'objet direct du crime.
221. Une nouveauté très importante intervenue depuis le deuxième cycle d'évaluation est l'introduction de mesures de *confiscation étendue des produits du crime* (depuis le 1^{er} février 2007) avec renversement de la charge de la preuve (article 83² du code pénal). Ces mesures peuvent viser « *tout ou partie des avoirs de l'auteur de l'infraction* » et doivent *obligatoirement* être appliquées par le tribunal lorsque certaines conditions sont remplies :
- la condamnation finale de l'auteur de l'infraction ; ou
 - l'imposition d'une peine d'emprisonnement de plus de 3 ans ou d'une peine de détention perpétuelle ; ou
 - la détention des produits par l'auteur de l'infraction au moment du jugement ; ou
 - la nature de l'infraction pénale, les revenus légaux ou l'écart entre la situation financière et le niveau de vie de la personne concernée, ou tout autre fait donnant à penser que les avoirs ont été acquis au moyen de l'infraction pénale.

La confiscation peut être évitée si la personne concernée est en mesure d'établir l'origine licite des produits allégués. Etant donné l'emploi de l'article défini dans la traduction anglaise de l'article 83² (1) du code pénal (« *through commission of the criminal offence* »), les évaluateurs ont soulevé la question de savoir si les produits doivent avoir été acquis par le biais d'une infraction spécifique. Les autorités estoniennes ont répondu que l'article défini ou indéfini n'apparaît pas dans le texte estonien qui renvoie à l'activité criminelle en général et qu'il n'est pas nécessaire que les produits soient liés à une infraction spécifique. Ce point de vue a été confirmé par les praticiens avec lesquels s'est entretenue l'équipe d'évaluation.

222. Le deuxième alinéa de l'article 83² autorise la confiscation étendue des produits d'un crime même s'ils appartiennent à un *tiers* (ce qui est conforme aux exigences du critère 3.1.1 b). La confiscation est imposée à titre exceptionnel lorsque les conditions suivantes sont remplies :

- les biens ont été acquis, en totalité ou pour l'essentiel, pour le compte de l'auteur de l'infraction, sous forme de don ou d'une autre façon, à un prix très inférieur à leur valeur commerciale normale ; ou
- le tiers savait que le transfert des avoirs avait pour but d'empêcher leur confiscation.

Les avoirs d'un tiers acquis plus de cinq ans avant la commission d'une infraction pénale ne peuvent être confisqués.

223. Les mesures de *confiscation étendue* s'appliquent dans les cas prévus explicitement par des dispositions spécifiques du code pénal, notamment en relation avec les infractions désignées suivantes : participation à une organisation criminelle et racket, terrorisme, y compris le financement du terrorisme, asservissement (en tant qu'élément de l'infraction désignée de traite des êtres humains et de trafic de migrants), proxénétisme et aide à la prostitution des mineurs (en tant qu'éléments de l'infraction désignée d'exploitation sexuelle, y compris l'exploitation sexuelle des mineurs), trafic de drogues et de substances psychotropes, trafic d'armes, acceptation de versements illicites (en tant qu'élément de l'infraction désignée de corruption active et passive) et contrebande (voir aussi annexe II).

224. La *confiscation des instruments ayant servi à commettre un crime* est régie par l'article 83 (1) en tant qu'option non obligatoire applicable uniquement lorsque les biens sont la propriété de l'auteur de l'infraction au moment du jugement. La disposition de l'article 83 (1) a été amendée après le deuxième cycle d'évaluation et la confiscation des produits est maintenant régie séparément par le nouvel article 83¹ « Confiscation des avoirs obtenus au moyen de l'infraction », dont il a été question aux paragraphes précédents. Les parties restantes de cet article sont demeurées pour l'essentiel identiques et, par conséquent, le reproche principal formulé à leur égard lors de la deuxième évaluation demeure valide.

225. La *confiscation des instruments destinés à être utilisés pour commettre un crime* est prévue à l'article 83 (2) en tant qu'option non obligatoire applicable uniquement dans les cas où la préparation d'une infraction est elle-même incriminée. Les biens doivent appartenir à l'auteur de l'infraction au moment du jugement. Comme ni la préparation du blanchiment de capitaux, ni la préparation du financement du terrorisme ne sont incriminées séparément, il n'est pas possible de confisquer les instruments *destinés à être utilisés* pour commettre une infraction de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

226. Le tribunal peut aussi à titre exceptionnel ordonner la confiscation d'instruments appartenant à un *tiers* qui « *a facilité, ne serait-ce que par imprudence, l'utilisation des objets ou avoirs nécessaires pour commettre ou préparer l'infraction ; a acquis, en totalité ou en grande partie, les objets ou avoirs pour le compte de l'auteur de l'infraction, sous forme de don ou d'une autre façon, à un prix bien inférieur à leur valeur commerciale normale, ou en sachant que le transfert des objets ou des avoirs avait pour but d'empêcher leur confiscation* » (article 83 (3) du CP).

227. La confiscation des instruments sur la base de l'article 83 (1) et (2) est possible uniquement lorsque l'infraction a été commise. L'infraction est constituée dès lors que l'acte a atteint le dernier stade de la tentative (et qu'aucune circonstance ne permet d'en ignorer le caractère illégal). Les autres articles de la partie générale du code pénal ne distinguent pas entre l'infraction achevée et la tentative. Lorsqu'un article du code pénal mentionne une infraction, il désigne à la fois l'infraction achevée et la tentative.
228. La préparation d'une infraction n'est en général pas réprimée par le droit pénal estonien (la préparation désigne le stade situé avant le début de la tentative). La préparation ne peut être punie que lorsqu'elle est explicitement mentionnée dans la partie spécifique du code pénal. Lorsque la préparation d'une infraction est sanctionnée, tous les articles de la partie générale du code pénal lui sont applicables.

Confiscation des instruments en cas de financement du terrorisme

229. Malgré le fait que, comme indiqué précédemment, la préparation d'une infraction n'est en règle générale pas réprimée (ce qui est vrai aussi pour les infractions de terrorisme), l'infraction achevée peut comporter un stade de préparation, notamment lorsque l'auteur de l'infraction fabrique ou acquiert les instruments nécessaires pour commettre une infraction (par exemple lorsqu'il se procure le matériel nécessaire pour reproduire des cartes de crédit). En pareil cas, lorsque l'acte a déjà atteint le stade de la tentative, il peut être nécessaire de confisquer aussi les instruments qui n'ont pas été utilisés directement pour commettre l'infraction mais qui ont servi à sa préparation. La condition requise pour la confiscation en ce cas est que l'infraction ait atteint au moins le stade de la tentative.
230. L'article 83 s'applique uniquement si l'infraction de terrorisme a atteint au moins le stade de la tentative. Cependant, si l'infraction est déjà réprimée par le code pénal, les alinéas 1) et 2) sont applicables. L'argent utilisé pour financer le terrorisme constituerait clairement un objet utilisé pour commettre l'infraction.
231. En ce qui concerne la confiscation de biens d'une valeur équivalente, l'article 84 du code pénal prévoit que, lorsque les avoirs acquis au moyen d'une infraction ont été transférés ou dépensés ou que leur confiscation est impossible ou difficile à envisager pour un autre motif, le tribunal peut ordonner le versement d'une somme correspondant à la *valeur* des avoirs soumis à confiscation. Cette disposition, cependant, s'applique uniquement aux produits du crime et non aux instruments utilisés ou destinés à être utilisés pour commettre une infraction.
232. Le code pénal prévoit le transfert des biens confisqués à l'Etat ou, dans les cas prévus par un accord international, à un Etat étranger. Lors de la visite sur place, les autorités estoniennes ont indiqué qu'il n'existe aucun accord international de ce type mais que des avoirs ont été partagés de façon ponctuelle avec deux Etats étrangers.
233. Les autorités estoniennes ont indiqué aux évaluateurs que l'article 40 (7) de la loi LCB/FT est un outil pratique permettant aux procureurs et aux organes d'enquête de « *faire passer des biens sous la propriété de l'Etat* » dans certains cas particuliers où le statut de propriété des biens est incertain ou ne peut être établi par la personne en cause. L'article 40 (7) doit être lu en conjonction avec l'article 40 (6) de la loi LCB/FT qui autorise la CRF ou un organe d'enquête à « *soumettre la disposition des biens à certaines restrictions jusqu'à l'identification de leur propriétaire effectif ou jusqu'à l'achèvement de la procédure pénale, lorsqu'il se révèle impossible d'établir quel est leur propriétaire effectif et lorsque le détenteur desdits biens déclare ne pas en être le propriétaire et accepte de s'en dessaisir* ». Après l'imposition des mesures définies à l'article 40 (6) de la loi LCB/FT entre en jeu l'article 40 (7) de la loi LCB/FT qui prévoit ce qui suit :

« 7) Le Bureau du procureur ou un organe d'enquête peut requérir d'un tribunal administratif l'autorisation de transférer des biens à l'Etat lorsque, un an après avoir soumis la disposition de ces biens à des restrictions, il se révèle impossible d'établir quel en est le propriétaire effectif et lorsque le détenteur des biens déclare ne pas en être le propriétaire et accepte de s'en dessaisir. En cas de dessaisissement de biens meubles ou immeubles, les biens sont mis en vente conformément aux textes de loi régissant la procédure d'exécution et le produit de la vente est reversé au budget de l'Etat. Le propriétaire des biens peut réclamer la restitution d'un montant équivalent à la valeur des biens dans un délai de trois ans à compter du jour du transfert des biens à l'Etat. »

Les autorités estoniennes ont indiqué aux évaluateurs que les procureurs et la CRF ont déjà appliqué ces dispositions plusieurs fois. On notera toutefois que ces dispositions ne portent pas spécifiquement sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et accordent simplement des pouvoirs supplémentaires de confiscation/saisie lorsque la propriété des biens ne peut être établie avec certitude.

234. L'article 142 du code de procédure pénale définit la saisie comme suit : « Par 'saisie de biens', on entend l'enregistrement des biens d'un suspect, d'un accusé, d'un défendeur au civil ou d'un tiers, ou des biens qui sont l'objet de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, et la prévention du transfert de ces biens ». ¹⁶ Les autorités estoniennes ont confirmé que cette définition s'applique à la fois aux biens qui sont les produits ou les instruments de l'infraction principale et aux biens qui sont l'objet de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

235. La saisie de biens a pour but de garantir une action au civil, une mesure de confiscation ou l'imposition d'une amende commensurable aux avoirs saisis. La saisie s'applique à tout objet confiscable aux termes du code pénal, y compris les produits du crime, les instruments et les objets résultant d'un acte criminel. Lors du deuxième cycle, les évaluateurs ont eu l'impression que les mesures provisoires étaient appliquées plus fréquemment pour garantir une action au civil que pour assurer l'accès aux produits (susceptibles de faire l'objet d'une confiscation pénale) et ils ont recommandé aux autorités estoniennes de réexaminer le régime de mesures provisoires afin d'assurer qu'il autorise pleinement le gel et la saisie rapides de tous les produits criminels. Les représentants des autorités estoniennes rencontrés au cours du troisième cycle d'évaluation ont fourni aux évaluateurs des exemples convaincants de mesures de saisie, dont beaucoup ont abouti à une confiscation après la condamnation finale. Les évaluateurs en concluent que le régime actuel de mesures provisoires est avant tout axé sur la préservation des avoirs susceptibles d'être confisqués en tant que produits du crime.

236. La saisie de biens est effectuée à la demande du procureur et sur la base d'une ordonnance du juge chargé de l'instruction préliminaire ou du tribunal (article 142 (2) du code de procédure pénale). Les autorités estoniennes ont indiqué que le niveau de preuve requis pour une ordonnance de saisie est généralement moins élevé que pour une ordonnance de confiscation. Elles ont aussi fourni à l'équipe d'évaluation des exemples d'application relativement rapide d'ordonnances de saisie. Le cadre législatif favorise la mise en œuvre rapide de la procédure : en cas d'urgence, les biens, à l'exception des biens qui sont l'objet du blanchiment de capitaux, peuvent être saisis par le procureur ou l'enquêteur sans l'autorisation du juge chargé de l'instruction préliminaire. Ce dernier doit être notifié de la saisie dans un délai de 24 heures et décider immédiatement de l'approuver ou non. Si le juge d'instruction refuse d'approuver la saisie, les biens placés sous saisie sont immédiatement libérés (article 142 (3) du CPP).

¹⁶ Aux termes d'un amendement à l'article 142 du code de procédure pénale, qui est entré en vigueur le 23 mai 2008, la liste des personnes dont les biens peuvent être saisis inclut maintenant aussi « un condamné ».

237. Il existe aussi des dispositions spéciales régissant la saisie des biens meubles, des travaux de construction, des constructions mobiles et des véhicules à moteur.
238. Le code de procédure pénale (CPP) n'exige pas la *notification préalable* de la personne visée par une mesure de saisie. L'article 142 (5) du CPP prévoit qu'un mandat de saisie doit être soumis pour examen et signature à la personne dont les biens sont saisis ou à un membre adulte de sa famille lors de l'exécution de l'acte procédural. La personne saisie peut ensuite contester la décision du tribunal conformément à l'article 384 du CPP qui stipule que les parties à une procédure judiciaire et les personnes non impliquées dans la procédure judiciaire peuvent faire appel de la décision d'un tribunal d'arrondissement s'ils considèrent que cette décision porte atteinte à leurs droits ou à leurs intérêts légitimes. L'appel est sans effet suspensif sur la procédure. Les autorités estoniennes ont indiqué que, dans la pratique, la personne saisie n'est pas présente au moment où est ordonnée la saisie.
239. Les organes chargés de l'application de la loi semblent disposer de pouvoirs suffisants pour détecter et identifier les biens, comme l'exige le critère 3.4. Le chapitre 3 du code de procédure pénale définit l'ensemble des mesures d'enquête pouvant être appliquées par les autorités d'enquête et de poursuite pour recueillir des éléments de preuve et détecter les produits du crime. Les mesures d'enquête utilisées pour détecter les produits du crime sont identiques à celles qui sont appliquées pour recueillir des éléments de preuve en général.
240. Les organes d'application de la loi peuvent en particulier procéder à l'audition de témoins (article 68 du CPP) ainsi qu'à des mesures de perquisition (article 91 du CPP), de saisie et d'examen de documents (article 86 du CPP) pour détecter les produits du crime. Les mesures de surveillance prévues (articles 110 à 122 du CPP) comprennent : la surveillance discrète, l'interception de communications postales ou télégraphiques, les écoutes téléphoniques ainsi que l'interception d'informations transmises à l'aide de techniques modernes de communication ou d'autres informations. Les autorités estoniennes ont indiqué que la surveillance de comptes, la livraison contrôlée de devises et la surveillance électronique peuvent aussi être utilisées conformément au CPP sur autorisation du juge chargé de l'instruction préliminaire.
241. Le code pénal prévoit la protection des *droits des tiers de bonne foi* en cas de confiscation mais il n'existe aucune disposition protégeant les droits des tiers de bonne fois en cas de saisie.
242. Aux termes de l'article 85 du CP, en cas de *confiscation*, les droits des tiers sont maintenus. En cas d'atteinte injustifiée aux droits légitimes de tierce personne par les autorités au cours de la procédure de confiscation, l'Etat doit leur verser une indemnisation, sauf dans les cas prévus à l'article 83(3) et (4), 83¹ (2) et 83² (2) du code pénal. Comme indiqué plus haut (par. 222), les avoirs qui ont été acquis par un tiers plus de cinq ans avant la commission de l'infraction pénale ne peuvent être confisqués.
243. L'article 40¹ du CPP, qui renvoie à l'article 34 du CPP, prévoit qu'en cas de décision de confiscation des biens d'un tiers au cours d'une procédure pénale, le tiers en question a le droit de connaître le contenu des soupçons le concernant et de faire ou refuser de faire une déposition à ce propos. Il a également le droit de savoir si sa déposition peut être utilisée à des fins d'accusation, d'être interrogé et confronté à des témoins, de participer à la confrontation de sa déposition avec les faits et à une procédure d'identification en présence d'un avocat, compte tenu des éléments particuliers de la mesure de confiscation le visant.
244. La législation définit comme suit le gel des biens d'un tiers à l'article 142 du CPP : « *Par 'saisie de biens', on entend l'enregistrement des biens d'un suspect, d'un accusé, d'un défendeur au civil ou d'un tiers, ou des biens qui sont l'objet de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, et la prévention du transfert de ces biens* ».

245. Aucune disposition ne couvre la question des droits des tiers lorsque la saisie n'est pas suivie d'une confiscation. Toutefois, la Cour suprême a statué clairement que l'absence de disposition ne supprime pas les obligations de l'Etat à l'égard des individus et qu'en pareil cas, un recours est possible sur la base des principes généraux du droit.¹⁷
246. Les autorités estoniennes ont indiqué à l'équipe d'évaluation que, dans la pratique judiciaire actuelle, les droits des tiers sont protégés sur la base des principes généraux du droit. Elles ont également indiqué que le ministère de la Justice a reconnu cette lacune et prépare actuellement un projet de loi. Les évaluateurs invitent les autorités estoniennes à mener à bien ce projet législatif en tenant compte du fait que les autorités d'enquête et de poursuite recourent aujourd'hui plus fréquemment aux mesures de confiscation. L'introduction d'une disposition législative protégeant explicitement les droits des tiers de bonne foi lors de la phase précédant la confiscation permettrait une plus grande sécurité juridique et contribuerait à garantir la prééminence du droit en ce domaine.
247. Les tribunaux estoniens peuvent prendre des mesures pour prévenir ou annuler les actes, contractuels ou autres, de personnes qui savaient ou auraient dû savoir que leurs actes pourraient nuire à la capacité des autorités à recouvrer des biens soumis à confiscation. Les avoirs saisis doivent être retirés de la circulation en interdisant leur cession ou en les confisquant et en assumant la responsabilité de leur conservation. Avant d'entrer en vigueur, la décision de confiscation d'un organe extrajudiciaire ou d'un tribunal a pour effet d'interdire la cession des avoirs concernés.

Eléments complémentaires

248. L'appartenance à une organisation criminelle (comprenant trois personnes ou plus qui se répartissent des tâches, créée dans le but de gains exclusifs et dont les activités sont axées sur la commission d'infractions pénales) est sanctionnée à l'article 255 du code pénal. Les biens de l'organisation sont considérés comme des moyens destinés à commettre un crime et donc soumis à confiscation. Le code pénal prévoit que le tribunal doit imposer une confiscation étendue (pour plus de précisions, voir plus haut par. 223) des biens obtenus au moyen de l'infraction pénale ; bien que la mesure de confiscation étendue ne corresponde pas exactement à celle requise par le critère 3.7.a, cette disposition couvre au moins certains de ses éléments.
249. Le système de confiscation estonien est basé sur la condamnation pénale et ne permet pas la confiscation au civil. Une décision de confiscation ne peut être prise en cas de décès ou de fuite du défendeur ou lorsque l'on ignore où il se trouve. Aux termes de l'article 199 du CPP, des poursuites pénales ne peuvent être engagées en cas de décès du suspect ou de l'accusé ou, s'il s'agit d'une personne morale, en cas de dissolution de l'entité concernée, sauf « *s'il est nécessaire dans un but de réhabilitation du défunt, ou en cas de découverte de faits nouveaux, de réactiver la procédure pénale à l'encontre d'une autre personne* ». Aux termes de l'article 206 (2) du CPP, la décision de clore la procédure pénale doit inclure l'annulation des mesures préventives ou autres moyens appliqués aux fins de cette procédure, en indiquant comment disposer des éléments de preuve matériels ou des objets saisis et soumis à confiscation.

Statistiques

250. Dans cinq des procédures ayant abouti aux sept condamnations pour blanchiment de capitaux, des mesures provisoires (saisie) ont été imposées à l'égard de différents types de biens (voitures,

¹⁷ Arrêt n° 3-3-1-10-01 (Décision de la Chambre administrative du 17 avril 2001, section 4) : <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-10-01>).

biens immobiliers ou fonciers, comptes bancaires, appareils électroniques, devises). La confiscation des instruments de l'infraction (une voiture, un ordinateur) ou des objets et produits du crime (voitures, appareils électroniques, biens immobiliers, devises) a été ordonnée. Les évaluateurs ont obtenu ces chiffres d'un procureur sur leur demande explicite lors de la visite sur place ; on leur a expliqué que ces données, qui proviennent du système d'information des tribunaux, n'ont pas été jusqu'ici collationnées sous forme de tableau. On notera à ce propos que le système d'information des tribunaux, bien que constituant sans aucun doute une ressource utile, n'est pas identique à la tenue de « statistiques » au sens courant, qui implique non seulement la collecte mais aussi l'analyse, l'interprétation, l'explication et la présentation des données (par exemple sous forme de tableaux ou de graphiques). Autrement dit, les données conservés par les tribunaux peuvent servir de base à l'établissement de statistiques mais ne constituent pas, en tant que telles, des statistiques. Néanmoins, les chiffres fournis à l'équipe d'évaluation étaient présentés sous forme de graphique et les évaluateurs recommandent d'actualiser régulièrement ce graphique.

251. La situation est la même en ce qui concerne les statistiques sur les mesures de saisie et de confiscation : le ministère de la Justice conserve les données dans le système d'information des tribunaux et la CRF établit des statistiques à partir de ces données. Concrètement, la CRF établit des statistiques sur :

- a) les ordonnances de saisie ;
- b) les mesures de confiscation étendue (article 83² du code pénal) imposées dans toutes les affaires pénales ;
- c) toutes les formes de confiscation liées à des affaires de blanchiment de capitaux.

252. Après la Plénière et sur demande de la Plénière, les autorités estoniennes ont fourni le tableau ci-dessous qui montre le nombre de mesures de confiscation et de saisie, ainsi que les montants correspondants pour les trois dernières années :

	2005	2006	2007	2008 ¹⁸
Nbre de condamnations pour blanchiment de capitaux	2	1	5	4
→ Nbre de condamnations ayant donné lieu à des mesures de saisie	0	0	3	1
→→ <i>Objets saisis</i>	-	0	<i>Compte bancaire, biens immobiliers, appareils électroniques, 4 voitures, 39.160 EUR</i>	<i>Compte bancaire</i>
→ Nbre de condamnations ayant donné lieu à des mesures de confiscation	0	0	4	0 ¹⁹
→→ Nbre de condamnations ayant donné lieu à la confiscation d'un objet utilisé pour commettre l'infraction (article 83 du CP)	0	0	3	0
→→→ <i>Objets confisqués</i>	-	-	<i>1 voiture, ordinateurs</i>	-
→→ Nbre de condamnations ayant donné lieu à la confiscation d'avoirs acquis au moyen de l'infraction (article 83 ¹ du CP)	0	0	3	0
→→→ <i>Objets confisqués</i>	-	-	<i>3 voitures, biens immobiliers, appareils électroniques, 43.470 EUR</i>	-
→→ Nbre de condamnations ayant donné lieu à la confiscation étendue d'avoirs acquis au moyen de l'infraction (art. 83 ² du CP)	0	0	0	0

¹⁸ Les données pour 2008 portent sur 11 mois seulement.

¹⁹ Dans l'une des procédures où l'accusé avait acquis des avoirs criminels au moyen d'une infraction, les avoirs en question avaient déjà été confisqués dans le cadre d'une autre procédure judiciaire (à l'issue de laquelle la même personne a été condamnée pour une autre infraction).

2.3.2. Recommandations et commentaires

253. L'équipe d'évaluation note un certain nombre d'améliorations significatives du régime de confiscation estonien. Plusieurs insuffisances identifiées lors des cycles d'évaluation précédents ont été corrigées :

- l'Estonie a introduit un système comprenant généralement un plus grand nombre d'éléments obligatoires de confiscation en ce qui concerne les *produits* ;
- l'approche restrictive relevée précédemment, qui visait uniquement l'objet direct de l'infraction, a été modifiée et les produits directs et indirects sont maintenant confiscables ;
- un système de confiscation de biens d'une valeur équivalente est maintenant en place en ce qui concerne les produits du crime ;
- la possibilité existe de renverser la charge de la preuve dans certains cas.

254. L'équipe d'évaluation du troisième cycle note aussi avec satisfaction que les nouvelles dispositions de saisie et de confiscation sont jugées très positives par les praticiens (enquêteurs et procureurs) et sont largement utilisées par eux. Ceci vaut également pour la coopération internationale : il existe dans la pratique estonienne récente des exemples positifs de mesures provisoires, de mesures de confiscation et de partage des avoirs avec des pays étrangers.

255. Néanmoins, certaines lacunes importantes subsistent. Les évaluateurs recommandent par conséquent d'amender les dispositions pertinentes du régime de confiscation général ainsi que les dispositions spécifiques concernant l'infraction de blanchiment de capitaux :

- les biens blanchis, lorsque le blanchiment de capitaux est la seule infraction poursuivie, n'est pas couvert par le régime de confiscation obligatoire de l'Estonie : ni à l'article 83(1) du code pénale, ni à l'article 83¹ du CP introduit récemment, ni dans les dispositions de confiscation spécifiques se rapportant à l'infraction de blanchiment ;
- la confiscation des instruments utilisés ou destinés à être utilisés n'est pas obligatoire et ne s'applique qu'à une partie des infractions désignées (parmi lesquelles ne sont inclus ni le blanchiment de capitaux, ni le financement du terrorisme) ;
- les instruments utilisés ou destinés à être utilisés pour commettre une infraction ne sont pas inclus parmi les objets soumis à la confiscation d'une valeur équivalente ;
- il n'existe pas de législation spécifique protégeant les droits des tiers de bonne foi en cas de saisie (l'Estonie s'est appuyée jusqu'ici sur les principes généraux du droit).

256. Nonobstant ces insuffisances, il convient de noter que les autorités estoniennes ont réalisé des efforts importants pour promouvoir l'application des mesures de confiscation. Elles appliquent systématiquement l'approche consistant à « suivre les produits du crime ». A cette fin, plusieurs séminaires de formation ont été organisés à l'intention de différents personnels chargés de l'application de la loi, notamment les enquêteurs financiers, les policiers, les procureurs et les juges. Ces activités de formation comprenaient une information théorique, des exemples pratiques et des études de cas. Les éléments essentiels du régime de confiscation ont été fréquemment discutés et analysés. Le régime de confiscation étendue, qui a été introduit récemment, est largement utilisé par les praticiens et plusieurs décisions de confiscation et de saisie ont été ordonnées. Dans cinq des sept condamnations, des mesures de saisie ont notamment été appliquées et il devrait maintenant être possible d'obtenir un nombre plus élevé d'ordonnances de confiscation.

2.3.3. Application de la Recommandation 3

	Notation	Résumé des facteurs justifiant la notation
R.3	LC	<ul style="list-style-type: none">• Les biens blanchis, lorsque le blanchiment de capitaux est la seule infraction poursuivie, n'est pas couvert par le régime de confiscation

		<p>obligatoire de l'Estonie.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La confiscation des instruments utilisés ou destinés à être utilisés n'est pas obligatoire et ne s'applique qu'à une partie des infractions désignées (parmi lesquelles ne sont inclus ni le blanchiment de capitaux, ni le financement du terrorisme). • Les instruments utilisés ou destinés à être utilisés pour commettre une infraction ne sont pas inclus parmi les objets soumis à la confiscation d'une valeur équivalente. • Il n'existe pas de législation spécifique protégeant les droits des tiers de bonne foi en cas de saisie (l'Estonie s'est appuyée jusqu'ici sur les principes généraux du droit) et une certaine incertitude subsiste donc sur ce point.
--	--	--

2.4. Gel des fonds utilisés pour financer le terrorisme (RS.III)

2.4.1. Description et analyse

257. Les critères III.1 et III.2 exigent des pays la mise en place de lois et de procédures efficaces afin de geler les fonds terroristes et les autres avoirs des personnes désignées par le Comité des sanctions de l'ONU contre Al-Qaïda et les Taliban, conformément à la Résolution S/RES/1267(1999) ou dans le cadre de la Résolution S/RES/1373(2001).

Cadre légal pour la mise en œuvre des sanctions internationales

258. En tant que membre de l'Union européenne, l'Estonie applique les sanctions imposées par le Conseil de Sécurité des Nations Unies au titre du chapitre VII de la Charte de l'ONU dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune. Le droit interne correspondant comprend la loi sur les sanctions internationales (LSI, en vigueur depuis le 2 janvier 2003, amendée une dernière fois en février 2004) et plusieurs arrêtés gouvernementaux. La loi sur les sanctions internationales régit « l'application interne des sanctions internationales dont l'imposition a été décidée par le Conseil de Sécurité des Nations Unies, le Conseil de l'Union européenne, une autre organisation internationale ou l'Estonie sur sa propre initiative ». Les autorités estoniennes ont indiqué aux évaluateurs que cette loi est en cours de révision.

259. Les autorités estoniennes ont indiqué que les résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies ne sont pas directement applicables en Estonie. Le système national de mise en œuvre des sanctions est le suivant :

- a) le ministère des Affaires étrangères transmet la résolution ou la décision aux autorités estoniennes chargées de superviser l'application des sanctions internationales ;
- b) le ministère des Affaires étrangères, en coopération avec les autorités nationales compétentes, évalue le besoin de mise en œuvre de mesures spécifiques au niveau national. Le gouvernement de la République prend, sur proposition du ministère des Affaires étrangères, un arrêté sur les mesures requises pour l'application interne des sanctions internationales (article 4(1) de la LSI).

260. Aux termes de la loi sur les sanctions internationales (article 3), le gouvernement estonien peut prendre les mesures suivantes :

- interdire l'octroi de prêts ou de crédits et le versement de fonds à une entité visée ou aux personnes physiques et morales correspondantes ;
- interdire le transfert, l'emploi à des fins de garantie ou toute autre utilisation de fonds (y compris sous forme de lettres de change, de chèques ou d'autres moyens de paiement), de

titres, de pierres et métaux précieux ou d'autres avoirs appartenant à une entité visée ou aux personnes physiques et morales correspondantes ;

- interdire le transfert, l'emploi à des fins de garantie ou la mise à disposition d'une entité visée ou des personnes physiques et morales correspondantes de fonds (y compris sous forme de lettres de change, de chèques ou d'autres moyens de paiement), de titres, de pierres et métaux précieux ou d'autres avoirs.

La CRF est habilitée à superviser l'application des mesures susmentionnées définies à l'article 3 (1) 3) à 5) de la loi sur les sanctions internationales, « *sauf disposition contraire de la loi ou de la législation de l'Union européenne* » (article 37 (1) 9 de la loi LCB/FT).

261. L'article 2 de la LSI énumère les entités et personnes à qui peuvent être appliquées ces mesures :

- « *entité visée* » désigne un Etat, un territoire, un régime, une organisation ou une autre entité à laquelle s'appliquent les mesures prescrites par la loi ;
- « *personne morale d'une entité visée* » désigne une personne morale enregistrée dans une entité visée, dont le siège se trouve dans une entité visée, dont l'actionnaire unique est une entité visée ou qui est contrôlée d'une autre façon par une entité visée ;
- « *personne physique d'une entité visée* » désigne un ressortissant étranger qui agit dans l'intérêt d'une entité visée ou qui est citoyen d'un Etat visé.

262. Les sanctions financières imposées par le Conseil de Sécurité des Nations Unies entrent dans le champ du Traité instituant la Communauté européenne. Afin d'assurer leur application uniforme dans l'ensemble des Etats membres, le Conseil de l'Union européenne a adopté un règlement obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tous les Etats membres (article 249 du Traité). Aux fins des règlements relatifs aux sanctions internationales, le territoire de la Communauté est considéré comme englobant les territoires des Etats membres auxquels le Traité est applicable ; il s'impose obligatoirement ailleurs à tout ressortissant d'un Etat membre, à toute personne morale, groupe ou entité établie ou créée conformément au droit d'un Etat membre et à toute personne morale, groupe ou entité menant des activités commerciales au sein de la Communauté. Lors de l'entrée en vigueur d'un règlement de l'Union européenne, toute personne physique ou morale doit prendre l'ensemble des mesures nécessaires pour assurer le respect des obligations découlant du règlement. Les Etats membres doivent définir les sanctions applicables en cas de violation des dispositions du règlement et veiller à leur mise en œuvre.

263. La Résolution 1267(1999) du Conseil de Sécurité des Nations Unies et les résolutions ultérieures exigent des pays qu'ils gèlent les fonds et d'autres avoirs des personnes désignées par le Conseil de Sécurité de l'ONU. Les noms de ces personnes sont transmis aux délégations à l'ONU puis communiqués aux autorités nationales. La Résolution 1267 requiert le gel des fonds et d'autres avoirs des Taliban, d'Oussama ben Laden et d'Al-Qaïda, et d'autres individus, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés. Le gel doit intervenir sans délai et sans notification préalable des personnes ou entités visées. Aux fins de la Résolution S/RES/1267(1999), l'expression « *sans délai* » signifie dans l'idéal dans les heures qui suivent la désignation par le Comité des sanctions contre Al-Qaïda et les Taliban.

264. La Résolution 1267(1999) du Conseil de Sécurité des Nations Unies et les résolutions ultérieures ont été mises en œuvre dans l'Union européenne à l'aide des Positions communes du Conseil 96/746/PESC, 1999/727/PESC, 2001/154/PESC et 2001/771/PESC. Ces positions communes ont été remplacées par la Position commune du Conseil 2002/402/PESC du 27 mai 2002 concernant les mesures restrictives à l'encontre d'Oussama ben Laden, des membres de l'organisation Al-Qaïda ainsi que des Taliban et autres personnes, groupes, entreprises et entités associés et abrogeant les positions communes antérieures. Comme les mesures prévues dans la Position commune de Conseil 2002/402/PESC relèvent des compétences de la Communauté européenne, le Conseil européen a adopté le *Règlement (CE) n° 881/2002 du 27 mai 2002*

imposant des mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités associées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaïda et aux Taliban, et abrogeant le Règlement (CE) n° 467/2001 interdisant l'exportation de certaines marchandises et de certains services vers l'Afghanistan, renforçant l'interdiction des vols et étendant le gel des fonds et autres ressources financières décidés à l'encontre des Taliban d'Afghanistan.

265. Le gouvernement estonien a adopté le 18 septembre 2001 l'arrêté gouvernemental n° 646-k afin d'assurer l'application de mesures pour la mise en œuvre des Positions communes du Conseil 96/746/PESC et 2001/154/PESC. L'arrêté gouvernemental n° 646-K a ensuite été remplacé par l'arrêté gouvernemental n° 768-k (adopté le 27 novembre 2003).

266. Le gouvernement estonien a adopté le 5 août 2003 l'arrêté gouvernemental n° 477-k afin d'assurer l'application de mesures pour la mise en œuvre des Positions communes du Conseil 2002/402/PESC et 2003/140/PESC. L'arrêté gouvernemental n° 477-k confie notamment à l'Autorité de surveillance du secteur financier (ASF) le soin d'assurer que les personnes et entités soumises à sa surveillance s'abstiennent de :

- 1) *accorder des prêts et des crédits* et verser des fonds aux personnes visées à l'article 1 de la Position commune du Conseil 2002/402/PESC ;
- 2) *transférer, employer à des fins de garantie ou utiliser des fonds (y compris sous forme de lettres de change, de chèques ou d'autres moyens de paiement), des titres, des pierres et métaux précieux ou d'autres avoirs appartenant aux personnes ou entités visées à l'article 1 de la Position commune du Conseil 2002/402/PESC ;*
- 3) *transférer, employer à des fins de garantie ou mettre à la disposition de personnes ou entités visées à l'article 1 de la Position commune du Conseil 2002/402/PESC des fonds (y compris sous forme de lettres de change, de chèques ou d'autres moyens de paiement), des titres, des pierres et métaux précieux ou d'autres avoirs.*

267. Dès l'adhésion de l'Estonie à l'Union européenne (1^{er} mai 2004), le Règlement (CE) n° 881/2002 du 27 mai 2002 imposant des mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités associées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaïda et aux Taliban, interdisant l'exportation de certaines marchandises et de certains services vers l'Afghanistan, renforçant l'interdiction des vols et étendant le gel des fonds et autres ressources financières décidés à l'encontre des Taliban d'Afghanistan est devenu directement applicable en République d'Estonie. Néanmoins, l'arrêté gouvernemental n° 477-k, qui précise les compétences des autorités nationales pertinentes aux fins de l'application des mesures de mise en œuvre de l'Union européenne est demeuré en vigueur.

268. L'article 2 du Règlement du Conseil (CE) n° 881/2002 prévoit l'obligation de geler tous les fonds et ressources économiques détenus par, en possession de ou appartenant à une personne physique ou morale, un groupe ou une entité désignée par le Comité 1267 du Conseil de Sécurité de l'ONU. L'article 2 interdit aussi la fourniture, directe ou indirecte, de fonds ou de ressources économiques aux personnes, groupes et entités désignées ou à leur profit. Les personnes physiques et morales, groupes et entités désignés sont énumérés à l'annexe I du règlement. La Commission, comme l'y autorise l'article 7, amende ou complète l'annexe I sur la base des déterminations effectuées par le Conseil de Sécurité de l'ONU ou par le Comité 1267.

269. La Résolution 1373(2001) du Conseil de Sécurité de l'ONU a été mise en œuvre au sein de l'Union européenne et dans les Etats membres à l'aide de la Position commune du Conseil du 27 décembre 2001 sur l'application de mesures spécifiques pour combattre le terrorisme (2001/931/PESC). Certaines des mesures prévues dans la Position commune 2001/931/PESC relevant des compétences de la Communauté européenne, le Conseil a adopté le Règlement (CE) n° 2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

270. Le gouvernement estonien a adopté le 26 septembre 2003 l'arrêté gouvernemental n° 591-k afin d'assurer l'application de mesures pour la mise en œuvre des Positions communes du Conseil 2001/931/PESC. L'arrêté gouvernemental n° 591-k a été remplacé par l'arrêté gouvernemental n°768-k (adopté le 27 novembre 2003).
271. Les deux arrêtés gouvernementaux demandent à l'ASF de veiller à ce que les personnes et entités soumises à la surveillance financière s'abstiennent de :
- 1) *accorder des prêts et des crédits* et verser des fonds aux personnes et entités énumérées à l'annexe de la Position commune du Conseil 2003/651/PESC ;
 - 2) *transférer, employer à des fins de garantie ou utiliser des fonds* (y compris sous forme de lettres de change, de chèques ou d'autres moyens de paiement), des titres, des pierres et métaux précieux ou d'autres avoirs appartenant aux personnes et entités énumérées à l'annexe de la Position commune du Conseil 2003/651/PESC (à l'exception des personnes marquées d'un astérisque) ;
 - 3) *transférer, employer à des fins de garantie ou mettre à la disposition* de personnes et entités énumérées à l'annexe de la Position commune du Conseil 2003/651/PESC, à l'exception des personnes marquées d'un astérisque, des fonds (y compris sous forme de lettres de change, de chèques ou d'autres moyens de paiement), des titres, des pierres et métaux précieux ou d'autres avoirs.
272. Dès l'adhésion de l'Estonie à l'Union européenne (1^{er} mai 2004), le Règlement du Conseil (CE) n° 2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (qui met en œuvre la Position commune du Conseil 2001/931/PESC et la Résolution 1373(2001) du Conseil de Sécurité) est devenu directement applicable en Estonie. L'arrêté gouvernemental n° 768-k, qui précise les compétences des autorités nationales pertinentes aux fins de l'application des mesures de mise en œuvre de l'Union européenne est également resté en vigueur.
273. L'article 2 du Règlement du Conseil 2580/2001 prévoit l'obligation de geler tous les fonds, avoirs financiers et autres ressources économiques détenus par, en possession de ou appartenant à une personne physique ou morale, un groupe ou une entité désignée par le Conseil de l'Union européenne. L'article 2 interdit aussi la fourniture, directe ou indirecte, de fonds ou de ressources économiques aux personnes, groupes et entités désignées ou à leur profit. En outre, l'article 2 interdit la fourniture de services financiers aux personnes, groupes et entités désignées ou à leur profit. La liste des personnes physiques et morales, des groupes et entités auxquels s'appliquent ces dispositions est établie par le Conseil à l'unanimité. Le Conseil révisé et amende la liste des personnes, groupes et entités désignés conformément à l'article 1(4) à 1(6) de la Position commune 2001/931/PESC.
274. En vertu de l'article 37(1)9) de la loi LCB/FT, la CRF est l'autorité chargée de surveiller l'application des sanctions financières internationales et la mise en œuvre des mesures spécifiées à l'article 3 (1) 3) à 5) de la loi sur les sanctions internationales (sauf disposition contraire de la loi ou de la législation de l'Union européenne).
275. En cas de soupçon de financement du terrorisme, la CRF « *peut ordonner la suspension d'une transaction ou soumettre l'utilisation d'un compte ou d'autres biens constituant l'objet de la transaction à certaines restrictions pendant une période de trente jours à compter de la notification de cette décision* ». S'agissant de biens inscrits au cadastre, au registre des navires, au registre des véhicules routiers ou au registre des sociétés, la CRF peut, en cas de soupçons motivés, soumettre la disposition de ces biens à des restrictions pendant une période de trente jours maximum afin de garantir leur préservation (article 40 (1) de la loi LCB/FT). La CRF peut aussi restreindre l'utilisation de biens pendant une période de 60 jours maximum afin de garantir leur

préservation lorsqu'il existe des soupçons que ces biens servent au financement du terrorisme (article 40 (3) 2) de la loi LCB/FT).

276. Si les sanctions financières imposées par l'Union européenne sont moins étendues que celles requises par le Conseil de Sécurité des Nations Unies, la loi sur les sanctions internationales prévoit, en sus de la législation européenne, l'adoption de mesures de mise en œuvre au niveau national. La LSI ne définit aucune procédure administrative concrète pour le gel des comptes des personnes ou entités désignées mais pourrait servir de base légale à l'introduction d'une telle procédure. Le gouvernement peut, sur proposition du ministère des Affaires étrangères, prendre un arrêté sur les mesures nécessaires à l'application interne des sanctions internationales (article 4(1) de la LSI). Le ministère des Affaires étrangères doit évaluer dans chaque cas, en coopération avec les autorités nationales compétentes surveillant l'application des sanctions internationales, le besoin de mesures de mise en œuvre à l'échelon national en sus des mesures décidées par l'Union européenne. Cependant, les autorités estoniennes ont indiqué que le besoin d'adopter des mesures supplémentaires à l'échelon national pour mettre en œuvre les résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies ne s'est pas produit, ce qui veut dire que la loi n'a pas encore été concrètement appliquée.

277. En tant que membre de l'UE, l'Estonie s'appuie sur le Règlement (CE) n° 2580/2001 et la Position commune 931/2001 pour la mise en œuvre de la Résolution 1373 du Conseil de Sécurité des Nations Unies et des résolutions ultérieures. Les règlements du Conseil européen sont immédiatement applicables dans le droit interne des Etats membres de l'UE. Néanmoins, pour appliquer pleinement la Résolution 1373 du Conseil de Sécurité de l'ONU, les Etats membres de l'UE doivent aussi mettre en place des dispositifs nationaux. Le Règlement (CE) n° 2580/2001 (qui porte sur les mesures de gel prises conformément à la Résolution 1373) porte uniquement sur le gel des fonds ou d'autres avoirs des personnes, groupes et entités « non-internes » (c'est-à-dire ayant des liens hors de l'UE). Les Etats membres de l'UE doivent aussi mettre en place des procédures ou mécanismes internes pour geler les fonds ou autres avoirs des personnes, groupes et entités « internes » (c'est-à-dire dont le siège, les activités principales et les objectifs se trouvent au sein de l'Union européenne). La liste du Règlement (CE) n° 2580/2001 inclut uniquement les noms de personnes et entités liées à ou entretenant des liens avec des pays tiers ou couvertes par les éléments de politique étrangère et de sécurité commune définis dans la Position commune 2001/931/PESC (cf. le 13^e attendu du Règlement). Par conséquent, les personnes et entités dont le siège, les activités principales et les objectifs se trouvent au sein de l'UE sont énumérées uniquement dans la Position commune 2001/931/PESC où elles apparaissent accompagnées d'un astérisque pour indiquer qu'elles sont couvertes seulement par l'article 4 (engagement des Etats membres à s'apporter mutuellement coopération policière et judiciaire) et ne sont donc pas soumises à l'obligation de gel des avoirs, ni incluses dans la liste du Règlement du Conseil. L'Estonie, par conséquent, ne peut prendre des mesures de gel à l'encontre de personnes ou d'entités « internes » en l'absence d'une législation supplémentaire. Eu égard aux critères de la RS.III, il s'agit là d'une lacune importante affectant la capacité de l'Estonie à geler et saisir effectivement les avoirs liés au terrorisme.

278. La mise en œuvre par l'Estonie de la Recommandation 3, y compris les lois et procédures pour l'application de mesures initiées dans un pays étranger, a été analysée plus haut dans la section 2.3. Sous l'angle de la Recommandation Spéciale III, la mise en œuvre n'est pas aussi complète : les Etats non membres de l'UE peuvent proposer la désignation de personnes, de groupes ou d'entités et ceci peut conduire à une inscription sur les listes conformément à la Position commune du Conseil 2001/931/PESC et au Règlement du Conseil (CE) n° 2580/2001. En cas de proposition par un pays tiers, les critères d'inscription sur les listes définis à l'article 1 de la Position commune 2001/931/PESC doivent être satisfaits. Les demandes de gel émanant d'Etats non membres de l'UE doivent être transmises à l'UE et examinées par le Conseil de l'UE qui doit décider à l'unanimité de l'action à prendre. En cas de non-inscription sur les listes, il pourrait en résulter

concrètement une situation dans laquelle une demande de gel transmise à l'Estonie, bien que fondée, ne pourrait être suivie d'effet parce que la personne ou l'entité concernée ne figure pas sur les listes de l'UE.

279. Comme indiqué précédemment, les autorités estoniennes peuvent geler les fonds de personnes désignées. Les règlements de l'UE exigent le gel des avoirs de toute catégorie, y compris les biens immeubles, les entreprises et les véhicules. Néanmoins, la définition des « fonds » contenue dans les règlements pertinents de l'UE n'est pas suffisamment étendue : l'article 1 du Règlement (CE) n° 2580/2001 et du Règlement (CE) n° 881/2002 définit les fonds et les ressources économiques détenus par, en possession de ou appartenant à une personne désignée auxquels peuvent être appliquées des mesures de gel. Ces règlements ne couvrent pas les fonds contrôlés par une personne désignée ou une personne agissant en son nom ou sous sa direction (comme l'exigent les Résolutions 1267 et 1373 de l'ONU). Les autorités estoniennes ont confirmé qu'aucun dispositif supplémentaire n'a été mis en place en sus du cadre légal de l'UE. En outre, l'infraction de financement du terrorisme, du fait de sa portée limitée, ne couvre pas le financement de personnes terroristes en l'absence de lien à un acte terroriste spécifique. Les évaluateurs considèrent par conséquent que le critère III.4 est seulement en partie satisfait.
280. Les autorités estoniennes ont indiqué que le système de notification du secteur financier à propos des décisions de gel repose sur les dispositions de la loi sur les sanctions internationales et implique la tenue de consultations entre le ministère des Affaires étrangères, la CRF et l'Autorité de surveillance du secteur financier, en coopération avec les autres organes gouvernementaux concernés et l'organe pertinent de l'UE.
281. Les autorités estoniennes ont décrit la procédure de la manière suivante : le ministère des Affaires étrangères transmet les listes récapitulatives du Conseil de Sécurité de l'ONU à l'ASF et à la CRF, bien que la CRF, en fait, n'ait pas besoin de cette information puisqu'elle vérifie elle-même les mises à jour publiées sur le site Internet du Comité des sanctions de l'ONU contre Al-Qaïda et les Taliban. Le site de la CRF comporte des liens à la liste du Comité de sanctions de l'ONU et à la « liste récapitulative des personnes, groupes et entités soumises aux sanctions financières de l'UE » (ainsi que des informations sur sa dernière mise à jour). Le site de la CRF permet aux entités déclarantes d'effectuer des recherches par nom à l'intérieur de ces deux listes. Les représentants de la CRF ont aussi indiqué que le comité consultatif sur la prévention du blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a décidé que la CRF n'avait pas à envoyer régulièrement des mises à jour aux entités déclarantes mais simplement à fournir un « service de mise à jour » sur son site Internet, les entités déclarantes étant tenues de vérifier elles-mêmes la publication ou non de nouvelles mises à jour. Le site de l'ASF comporte en outre un lien au Journal Officiel de l'Union européenne et les établissements de crédit sont tenus de respecter la liste mise à jour par l'Union européenne dans les règlements pertinents. Le ministère de l'Intérieur et la police reçoivent l'un et l'autre directement du ministère des Affaires étrangères des informations sur ces listes. Rien ne s'oppose à ce que les autorités estoniennes utilisent d'autres listes mais elles ne cherchent pas en fait à obtenir accès à d'autres listes que celles mentionnées ci-dessus. Elles ont indiqué cependant que, si la CRF recevait des informations (listes ou autres) de CRF étrangères ou d'autres pays et/ou organisations internationales, la CRF transmettrait ces informations aux banques. Le Bureau du procureur général est chargé, en cas de réception d'informations supplémentaires sur des personnes désignées, de coordonner le travail des autres organes (essentiellement la police et la CRF) en vue de la poursuite des enquêtes.
282. S'agissant des services fournis par la CRF et l'ASF sur leurs sites Internet respectifs (recherche par nom et liens à d'autres sites), on notera cependant que, lors de la visite sur place, seuls les représentants du secteur des assurances et de celui des agents de change avaient connaissance des listes ; les représentants des autres entités déclarantes n'étaient pas au courant de la procédure : les représentants des banques ont indiqué qu'ils se servent de la liste publiée sur le

site de l'Union européenne ; leurs spécialistes informatiques adaptent le document, qui est mis à jour toutes les semaines, de façon à permettre les recherches. Certaines banques étrangères disposent d'outils de détection fournis par l'institution mère qui couvrent à la fois les listes de l'UE et la liste de l'OFAC. Les sociétés d'investissement se servent de la liste de l'UE mais elles ont indiqué ne pas avoir reçu de liste des autorités estoniennes depuis 2005. Les représentants des mutuelles d'épargne et de crédit n'avaient pas connaissance des procédures et listes se rapportant à la Recommandation Spéciale III.

283. Les entités déclarantes sont tenues d'intégrer dans leurs règles de procédure des instructions sur les moyens d'identifier efficacement et rapidement si une personne est « *une personne visée par les sanctions internationales* » (article 30 (4) 4) de la loi LCB/FT). Les autorités estoniennes ont indiqué aux évaluateurs qu'en cas de détection d'une personne ou entité désignée dans ses fichiers, une banque doit en informer immédiatement la CRF (bien que cette obligation ne figure pas explicitement dans la loi LCB/FT et peut seulement être inférée du contexte de la loi). Les moyens qui s'offrent à la CRF en cas de soupçon de financement du terrorisme ont été présentés plus haut (voir par. 275).
284. Le site Internet du ministère des Affaires étrangères comporte une section spéciale sur les « Sanctions internationales » indiquant les autorités compétentes pour la mise en œuvre des mesures restrictives de l'UE. La CRF et l'ASF y sont mentionnées comme responsables de l'application des sanctions financières (gel des fonds et des ressources économiques) avec leurs coordonnées et leur site Internet (CRF : <http://www.politsei.ee/?id=814> ; ASF : <http://www.fi.ee/>).
285. Aux termes de l'article 30 de la loi LCB/FT, l'application des sanctions internationales (mesures restrictives) aux personnes désignées doit être intégrée aux procédures internes des institutions financières qui sont soumises à la surveillance de la CRF.
286. En janvier 2008, après la promulgation de la nouvelle loi LCB/FT, la CRF a émis des *Lignes directrices de la Cellule de renseignement financier sur les caractéristiques des transactions soupçonnées d'être liées au financement du terrorisme*. Ces lignes directrices (qui existent en estonien et en anglais) sont accessibles au public sur le site Internet de la CRF.²⁰ Il y est indiqué explicitement au point 6 que, lors de l'établissement d'une relation d'affaires et de l'exécution d'une transaction, les établissements de crédit, les institutions financières et les autres entités soumises à surveillance sont tenus de vérifier si la personne physique ou morale concernée figure sur la liste récapitulative des sanctions financières de l'Union européenne ou de l'ONU.
287. La CRF maintient un site Internet ouvert à l'intention des institutions financières. On y trouve des informations sur les obligations découlant du régime de sanctions et de la réglementation correspondante et sur le statut et les conséquences juridiques des règlements du Conseil et de la Commission, une liste des sanctions en vigueur et un lien à la liste UE des sanctions financières en vigueur. La CRF envoie aussi des circulaires aux institutions financières et leur fournit des orientations utiles sur leurs obligations, notamment l'obligation de déclarer l'existence de fonds appartenant à une personne désignée.
288. Aux termes de l'article 63 (2) 6 de la loi sur les établissements de crédit, ces entités sont tenues de mettre en place des règles internes pour combattre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. En vertu de l'article 57 de la loi sur l'autorité de surveillance financière, l'ASF est habilitée à émettre des lignes directrices à titre indicatif expliquant la législation qui régit les activités du secteur financier et de fournir des directives aux entités soumises à la surveillance financière. En 2004, l'ASF a émis des « Mesures supplémentaires pour compléter les procédures internes des établissements de crédit et des institutions financières concernant la mise en œuvre

²⁰ http://www.politsei.ee/files/rab/Guidelines_terrorism_financing.pdf.

des sanctions introduites conformément à la loi sur les sanctions internationales ou à une demande d'entraide judiciaire », qui ont été publiées sur les pages web de l'ASF accessibles au public.

289. Nonobstant l'ensemble des mesures d'information prises par les autorités estoniennes, les évaluateurs ont tiré de leurs rencontres avec les représentants des entités déclarantes et du secteur privé l'impression que la connaissance des listes établies aux fins des sanctions et leur utilisation quotidienne des listes de sanctions sont encore limitées. A l'exception des banques, aucune institution financière ou EPNFD ne semblait être au courant de la procédure à suivre pour mettre en œuvre les résolutions de l'ONU (voir aussi plus haut par. 281).

Mécanismes de retrait des listes et de dégel et dispositions permettant de contester les mesures prises

290. Les autorités estoniennes ont indiqué que toutes les positions communes de l'UE et les autres sanctions internationales (mesures restrictives) sont considérées comme directement applicables. Les mécanismes mis en place par l'Union européenne prévoient des procédures formelles de retrait des listes en relation avec des fonds gelés au titre des Résolutions S/RES/1267 (1999) et S/RES/1373 (2001). L'ensemble des mesures pertinentes, y compris les contre-mesures (conditions pour le retrait des listes), sont définies dans les positions communes pertinentes de l'UE.

291. Il n'existe pas de procédure nationale pour l'examen des demandes de retrait des listes. S'agissant de la liste Al-Qaïda/Taliban et de la liste anti-terroriste de l'UE, les personnes et entités désignées ont le droit d'engager une procédure devant les tribunaux nationaux ou la Cour européenne de justice.

292. En ce qui concerne le retrait des listes de personnes ou d'entités par le Comité des sanctions Al-Qaïda et Taliban ou l'UE, le système estonien permet des mises à jour rapides puisque les listes ne sont pas diffusées mais seulement accessibles sous forme de liens quotidiennement mis à jour sur le site Internet de la CRF (et, pour ce qui concerne la liste anti-terroriste de l'UE, également sur le site Internet de l'ASF).

293. Il n'existe pas non plus en Estonie de procédure nationale pour le dégel en temps opportun des fonds ou d'autres avoirs de personnes ou d'entités affectées par inadvertance par le mécanisme de gel, après vérification que ces personnes ou entités ne sont pas des personnes désignées. Selon les autorités estoniennes, toutes les procédures de dégel sont soumises aux procédures internes des autorités et institutions compétentes. Lors des discussions sur place, les autorités ont indiqué que, si une personne cherchait à obtenir le dégel d'avoirs, l'institution détenant les fonds gelés devrait notifier la CRF (ou l'ASF dans le cas d'une institution soumise à la surveillance financière) de la demande de dégel de son client. Cette information serait ensuite transmise au ministère des Affaires étrangères qui présenterait le cas pour examen devant l'ONU ou l'UE. Si les sanctions en cause étaient des sanctions prises au titre de la loi sur les sanctions internationales, le ministère des Affaires étrangères devrait théoriquement soumettre un projet de décision de dégel au gouvernement d'Estonie. Les autorités estoniennes ont aussi renvoyé à ce propos aux articles 18 et 19 de la loi sur l'information du public :

Article 18. Délai de traitement des demandes d'information et mode de calcul

1) Toute demande d'information doit être traitée rapidement, dans un délai ne dépassant pas cinq jours ouvrés.

2) Lorsqu'une demande d'information ne peut être traitée du fait de l'insuffisance des informations soumises par l'auteur, l'organe détenant l'information doit notifier l'auteur de la demande dans un délai de cinq jours ouvrés en l'invitant à préciser la demande d'information.

3) *Le délai de traitement des demandes d'information prévu dans la présente loi doit être calculé à partir du jour ouvré suivant la date d'enregistrement d'une demande d'information.*

Article 19. Extension du délai de traitement des demandes d'information

Si le détenteur de l'information a besoin de faire préciser une demande d'information ou si la recherche de l'information exige un temps important, le détenteur de l'information peut prolonger le délai de traitement de la demande de quinze jours ouvrés maximum. Dans ce cas, le détenteur de l'information doit aviser l'auteur de la demande de l'extension du délai, en la justifiant, dans un délai de cinq jours ouvrés.

On notera cependant que ces dispositions sont uniquement des obligations générales s'imposant aux autorités en ce qui concerne le délai de traitement des demandes d'information au titre de la loi sur l'information du public mais qu'elles n'offrent pas une base légale spécifique aux fins des demandes de dégel.

Accès aux fonds gelés pour couvrir certaines dépenses

294. Les règlements du Conseil de l'UE prévoient des exceptions à l'application des sanctions financières. Le Règlement (CE) n° 561/2003 a introduit un nouvel article 2a sur les exceptions dans le Règlement (CE) n° 881/2002, mettant ainsi en œuvre la Résolution S/RES/1452(2002). Le Règlement (CE) n° 2580/2001 prévoit également des exceptions aux articles 5 et 6. En ce qui concerne l'Estonie, dans les annexes aux règlements du Conseil, le ministre des Affaires étrangères est désigné comme l'autorité compétente pour l'application des sanctions et l'Autorité de surveillance du secteur financier comme l'autorité compétente pour les sanctions se rapportant au gel de fonds (loi d'adhésion de 2004, annexe II, section 20, point 11, J.O. L 236, 23 septembre 2003, p. 773). Par conséquent, l'autorité compétente en Estonie pour accorder les autorisations mentionnées dans les dispositions sur les exceptions est l'Autorité de surveillance du secteur financier, qui peut autoriser la libération de certains fonds ou ressources précédemment gelés ou permettre l'accès à certains fonds ou ressources sous les conditions qu'elle juge appropriées, après avoir déterminé que les fonds ou ressources en question sont :

- nécessaires à la satisfaction des besoins essentiels des personnes visées par les sanctions internationales et des membres à charge de leur famille, notamment pour couvrir les dépenses suivantes : alimentation, loyer ou remboursement d'un emprunt immobilier, soins médicaux et médicaments, impôts, primes d'assurance et factures de services publics ;
- destinés uniquement au règlement d'honoraires professionnels d'un montant raisonnable et au remboursement des frais encourus en relation avec des services légaux ;
- destinés uniquement au règlement de droits ou de services nécessaires à la conservation et au maintien des fonds ou ressources soumis à des mesures de gel.

295. Toute personne jugeant qu'une décision de restriction ou de gel de fonds ou d'autres avoirs porte atteinte à ses droits peut contester cette décision devant les tribunaux. Elle peut aussi saisir la Cour européenne de justice et la Cour européenne des droits de l'homme. Selon les autorités estoniennes, les procédures en la matière sont les suivantes :

- Toute personne qui considère que ses fonds ou avoirs ont été gelés par une institution financière par erreur, entraînant pour elle des dommages, et que l'institution financière s'est ainsi rendue coupable de négligence, peut déposer un recours vis-à-vis de l'institution financière négligente devant un tribunal civil estonien, conformément au code de procédure civile.
- Toute personne souhaitant contester une décision ou mesure nationale de mise en œuvre peut engager un recours ou contester la décision en question devant le tribunal administratif estonien, conformément au code de procédure administrative.

Gel, saisie et confiscation dans d'autres cas

296. Le cadre pénal général et les mécanismes de saisie et de confiscation ont été présentés plus haut dans la section 2.3. Ils constituent aussi dans une large mesure la base des mesures exigées par le critère III.11. Les autorités d'enquête et de poursuite estonienne peuvent appliquer certaines autres mesures dans le cadre d'une enquête ou de poursuites pénales afin de geler, saisir ou confisquer des avoirs soupçonnés ou dont il est établi qu'ils sont liés au financement du terrorisme. Ces mesures comprennent :

- Les institutions financières ou autres couvertes par la *loi LCB/FT* peuvent suspendre ou refuser d'exécuter une transaction afin de procéder à des examens supplémentaires lorsqu'il existe des raisons de soupçonner que les fonds impliqués dans la transaction sont utilisés à des fins de financement du terrorisme.
- En cas de soupçon de financement du terrorisme, la CRF peut ordonner la suspension d'une transaction ou soumettre à des restrictions l'utilisation d'un compte ou d'autres biens constituant l'objet de la transaction pendant trente jours maximum à compter de la notification de cette décision. S'agissant de biens inscrits au cadastre, au registre des navires, au registre des véhicules routiers ou au registre des sociétés, la CRF peut, en cas de soupçons motivés, restreindre la disposition de ces biens pendant une période de trente jours maximum afin de garantir leur préservation. Pendant la durée des restrictions imposées à un compte, l'établissement de crédit ou l'institution financière concernée ne peut exécuter aucun ordre de débit du titulaire du compte. La CRF peut aussi restreindre par une ordonnance l'utilisation de biens pendant une période de 60 jours maximum afin de garantir leur préservation en cas de soupçon que les biens en question servent au financement du terrorisme. Lorsqu'une procédure pénale est déjà engagée, l'accès aux biens en question peut être restreint pour une période plus longue.
- Le code de procédure pénale stipule à l'article 142 qu'en cas de soupçon de financement du terrorisme, les biens ou l'objet du crime peuvent être saisis à la demande du Bureau du procureur et sur la base d'une décision du juge chargé de l'enquête préliminaire ou d'une décision d'un tribunal.
- En cas d'urgence, les biens peuvent être saisis sans autorisation préalable du juge chargé de l'enquête préliminaire mais celui-ci doit être notifié de la saisie dans un délai de 24 heures et décider immédiatement de l'approuver ou non. Si le juge d'instruction refuse d'approuver la saisie, les biens placés sous saisie doivent être immédiatement libérés.
- Le tribunal peut aussi ordonner la saisie des biens ou les soumettre à des restrictions, ou décider leur gel en réponse à une requête internationale d'entraide judiciaire.

Protection des droits des tiers de bonne foi

297. En règle générale, une personne ou une entité se conformant aux obligations prévues dans le Règlement du Conseil 881/2002 ne peut être tenue pour responsable des dommages quelconques qui peuvent en résulter pour une personne ou entité désignée. C'est ce que prévoit également le document de l'UE sur les *bonnes pratiques de mise en œuvre effective des mesures restrictives*. Aux termes de l'article 6 du Règlement du Conseil (EC) n° 881/2002, « *Le gel des fonds, d'autres avoirs financiers et ressources économiques, dans la conviction d'agir de bonne foi conformément au présent règlement, n'entraîne aucune responsabilité d'aucune sorte pour la personne physique ou morale, le groupe ou l'entité qui l'exécute, ses directeurs ou ses employés, sauf s'il est prouvé que le gel résulte d'une faute* ». En pareil cas, une indemnisation peut être envisagée. Dans le cas des biens gelés au titre du Règlement du Conseil 2580/2001 (S/RES/1373(2001)), aucune indemnisation n'est prévue. Cependant, les autorités estoniennes ont indiqué que, s'ils considèrent que la mesure prise leur a porté dommage, les tiers de bonne foi peuvent se prévaloir des moyens de recours prévus par le droit civil estonien, y compris à des fins d'indemnisation. Les autorités estoniennes ont renvoyé à cet égard à l'article 25 de la constitution de la République d'Estonie qui stipule que toute personne a droit à une indemnisation des dommages matériels et moraux subis en

conséquence d'un acte illicite commis par une autre personne. Les autorités estoniennes ont aussi mentionné à ce propos les décisions de la Cour suprême et la loi sur la responsabilité de l'Etat (article 14).

Contrôle du respect des obligations de gel

298. Les règlements pertinents du Conseil font obligation aux banques, aux autres institutions financières et aux sociétés d'assurance, ainsi qu'à d'autres organes et personnes, de fournir des informations facilitant la mise en œuvre des règlements, notamment sur les comptes et les avoirs gelés, aux autorités compétentes des Etats membres – en Estonie, le ministère des Affaires étrangères (article 5 du Règlement du Conseil (CE) n° 881/2002 et article 4 du Règlement du Conseil (CE) n° 2580/2001). Les autorités estoniennes ont indiqué à l'équipe d'évaluation que les institutions financières et autres contactent la CRF en cas de détection de personnes ou d'entités qui semblent correspondre à l'une de celles qui figurent sur les listes. La CRF et l'ASF doivent ensuite établir si la personne ou l'entité concernée est effectivement la personne désignée. La CRF n'a pas encore fait usage de son pouvoir de retarder l'exécution d'une transaction suite à une telle déclaration.

299. La violation des mesures requises aux fins de l'application des sanctions internationales est incriminée comme suit à l'article 93¹ du code pénal :

« 1) La violation d'une mesure interne nécessaire à l'application d'une sanction internationale est passible d'une peine pécuniaire ou d'une peine d'emprisonnement de cinq ans maximum.

2) Le même acte, lorsqu'il est commis par une personne morale, est passible d'une peine pécuniaire.

3) Le tribunal ordonne la confiscation de l'objet direct de l'infraction définie dans le présent article. »

Éléments complémentaires

300. Les autorités estoniennes ont indiqué que le ministère des Affaires étrangères prépare un nouveau projet de loi sur les sanctions internationales qui établira une base légale plus précise pour la mise en œuvre des mesures nécessaires à l'application des sanctions internationales, en prenant en compte le document sur les bonnes pratiques se rapportant à la Recommandation Spéciale III de manière à faciliter le respect par l'Estonie de ses obligations internationales.

301. Aux termes de l'article 5 du Règlement du Conseil n° 2580/2001, les Etats membres de l'UE peuvent à l'occasion et sous certaines conditions appropriées autoriser l'accès aux fonds gelés afin de couvrir les besoins essentiels (alimentations, soins de santé, loyer, etc.) et de régler les impôts, primes d'assurance obligatoires, factures de services publics et droits imposés par une institution financière pour le maintien des comptes. Les autorités estoniennes ont indiqué qu'en pratique, les personnes ou entités dont les avoirs ont été gelés ont le droit de soumettre une requête à l'ASF afin d'obtenir l'accès aux fonds en vue de couvrir les dépenses essentielles. A la réception d'une telle requête, l'ASF informerait immédiatement le ministère des Affaires étrangères qui se chargerait de coordonner l'échange d'information avec d'autres Etats et avec les organisations internationales.

Statistiques

302. Aucun avoir terroriste n'a encore été gelé en Estonie au titre des résolutions pertinentes du Conseil de Sécurité des Nations Unies.

2.4.2. Recommandations et commentaires

303. L'Estonie s'appuie principalement sur les mécanismes de l'UE pour mettre en œuvre les obligations découlant de la Recommandation Spéciale III. Ces mécanismes ne couvrant pas pleinement les critères contenus dans cette recommandation, il est nécessaire que l'Estonie introduise dans le droit interne des dispositions supplémentaires à cet égard.
304. L'Estonie devrait instaurer un dispositif national pour l'application effective des demandes de gel d'avoirs et des désignations émanant d'autres pays et pour permettre le gel des fonds de personnes (citoyens ou résidents) « internes » à l'UE. Les évaluateurs recommandent également la mise en place, dans le cadre de ces mesures, d'une procédure nationale pour le retrait des listes.
305. La définition des « fonds » (qui est reprise des règlements de l'UE) ne couvre pas explicitement les fonds détenus ou contrôlés « directement ou indirectement » par des personnes désignées ; la législation devrait donc être amendée sur ce point et mise en conformité avec les exigences des Résolutions 1267 et 1373 du Conseil de Sécurité de l'ONU.
306. A l'exception des banques, les institutions financières et les EPNFD ne sont pas informées des procédures à suivre pour assurer la mise en œuvre des résolutions du Conseil de Sécurité de l'ONU. Les autorités estoniennes devraient donc examiner la possibilité d'émettre à l'intention des institutions financières et d'autres entités des orientations pratiques claires sur les responsabilités qui sont les leurs au titre du régime de gel.
307. L'Estonie devrait introduire des dispositions claires au sujet de la procédure de dégel des fonds et d'autres avoirs des personnes et entités affectées par inadvertance par des mesures de gel, après vérification que ces personnes ou entités ne figurent pas sur les listes de personnes et entités désignées.
308. Il convient de noter que les autorités estoniennes reconnaissent l'absence de dispositions définissant des procédures portées à la connaissance du public sur le retrait des listes, le dégel ou l'accès aux fonds pour les dépenses essentielles et que ces points devraient être couverts dans la nouvelle version de la loi sur les sanctions internationales. Un groupe de travail prépare actuellement le projet de loi et celui-ci devrait être soumis au Parlement avant la fin 2008.

2.4.3. Application de la Recommandation Spéciale III

	Notation	Résumé des facteurs justifiant la notation
RS.III	PC	<ul style="list-style-type: none"> • L'Estonie ne dispose pas d'un mécanisme national pour l'examen des demandes de gel reçues d'autres pays ou le gel des fonds de personnes ou entités « internes » à l'UE. • La définition des fonds (reprise des règlements de l'UE) ne couvre pas les fonds contrôlés par une personne désignée ou une personne agissant en son nom ou sous sa direction (comme l'exigent les Résolutions 1267 et 1373 du Conseil de Sécurité de l'ONU). • L'Estonie n'a pas mis en place de procédure nationale pour le traitement des demandes de retrait des listes. • Il n'existe pas de procédure spécifique pour le dégel des fonds ou d'autres avoirs après vérification qu'une personne ou une entité ne figure pas sur la liste des personnes ou entités désignées. • A l'exception des banques, les institutions financières et les EPNFD ne sont pas informées des procédures à suivre afin de mettre en œuvre les résolutions du Conseil de Sécurité de l'ONU.

Autorités

2.5. La Cellule de renseignement financier et ses fonctions (R.26, 30 et 32)

2.5.1. Description et analyse

309. La Cellule de renseignement financier estonienne (CRF) est une CRF de type policier qui a été créée sous forme de division spéciale du service des enquêtes criminelles de la police le 1^{er} juillet 1999. Le 1^{er} janvier 2004, avec l'entrée en vigueur de la nouvelle version de la loi LCB, la CRF est devenue une unité structurelle indépendante au sein de la police criminelle centrale.

310. La CRF dispose d'un personnel permanent qui comprend actuellement : le chef de la CRF, un assistant, un spécialiste du traitement des données ainsi que les employés de trois sous-unités (unité d'analyse, unité de recouvrement des avoirs et unité de surveillance). Depuis le deuxième cycle d'évaluation (novembre 2002), le nombre du personnel de la cellule de renseignement financier a nettement augmenté puisqu'il est passé de 7 (dont 6 postes pourvus) en novembre 2002 à 24 (dont 18 postes pourvus) au moment de la visite sur place en février 2008. Le chef de la CRF et les membres des unités d'analyse et de recouvrement des avoirs sont des policiers, tandis que les employés de l'unité de surveillance sont tous des agents de la fonction publique (pour plus de détails, voir plus bas paragraphe 299 et suivants où est reproduit le graphique de la structure organisationnelle de la CRF).

311. Bien qu'ayant chacune leurs fonctions et domaines d'activité spécifiques, les trois sous-unités (unité d'analyse, unité de recouvrement des avoirs et unité de surveillance) travaillent en coopération étroite puisqu'elles poursuivent le même objectif. L'*unité d'analyse* est responsable de l'analyse et de la diffusion des déclarations d'opérations suspectes (DOS) et des déclarations d'opérations courantes dépassant le seuil légal (DOC) ; elle transmet ensuite les éléments d'analyse aux organes d'enquête compétents. L'*unité de surveillance* est chargée de la surveillance des activités des entités déclarantes. Il existe aussi au sein de cette unité un poste spécifique d'analyste stratégique responsable notamment de la collecte et de l'analyse des statistiques, de l'évaluation des tendances en matière de blanchiment de capitaux, de l'information en retour des entités déclarantes et de la sensibilisation. L'*unité de recouvrement des avoirs* est un organe nouveau non seulement au sein de la CRF mais dans l'ensemble de la police estonienne. Elle entre en action une fois effectuée l'analyse des DOS et des DOC ; l'unité est responsable de l'identification des avoirs pouvant appartenir à des criminels et elle aide également les enquêteurs et les procureurs à identifier les produits criminels. L'unité joue aussi le rôle de point de contact pour les organes étrangers de recouvrement des avoirs, échange des informations avec eux et leur apporte une aide aux fins de la détection, l'identification, la saisie et la confiscation des avoirs.

312. Les pouvoirs et responsabilités de la CRF sont définis à l'article 37 de la loi LCB/FT :

« (1) La Cellule de renseignement financier a pour fonctions de :

1) recueillir, enregistrer, traiter et analyser l'information reçue conformément aux articles 32 et 33 de la présente loi. Dans le cadre de ce travail, la Cellule de renseignement financier évalue l'importance de l'information qui lui est soumise à des fins de prévention, d'identification ou d'enquête sur le blanchiment de capitaux, les infractions pénales s'y rapportant et le financement du terrorisme ;

2) informer les personnes qui lui soumettent l'information de l'utilisation qui en est faite aux fins précisées à l'alinéa 1) du présent article afin d'améliorer la mise en œuvre des obligations de déclaration ;

3) détecter les produits criminels et déclencher l'application des pouvoirs répressifs de l'Etat sur les bases et dans les conditions définies par la loi ;

- 4) surveiller l'application de la présente loi par les personnes soumises à une obligation de déclaration, sauf disposition contraire de la loi ;
- 5) informer le public de la prévention et de l'identification des infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, analyser les statistiques correspondantes et préparer et publier au moins une fois par an des données agrégées ;
- 6) coopérer avec les personnes soumises à une obligation de déclaration, les organes d'enquête et les organes de police aux fins de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme ;
- 7) former les personnes soumises à une obligation de déclaration, les organes d'enquête, les procureurs et les juges aux questions de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme ;
- 8) organiser la communication et l'échange d'information avec les organes étrangers conformément à l'article 46 ;
- 9) surveiller l'application des mesures définies aux alinéas 3 (1) 3) à 5) de la loi sur les sanctions internationales, sauf disposition contraire de la loi ou de la législation de l'Union européenne ;
- 10) conduire les procédures relatives aux infractions mineures définies dans la présente loi.

(2) La Cellule de renseignement financier analyse et vérifie l'information concernant les soupçons de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, en prenant le cas échéant des mesures de conservation des biens et en transmettant immédiatement le dossier aux autorités compétentes en cas de détection des éléments d'une infraction pénale. »

Les fonctions énumérées dans cet article couvrent clairement l'ensemble des activités exigées par le critère 26.1.

313. La nouvelle loi LCB/FT définit certaines infractions mineures pour lesquelles la CRF est chargée de conduire la procédure extrajudiciaire. Ces infractions sont les suivantes :
- non-respect de l'obligation d'enregistrer et de conserver les données ;
 - non-respect de l'obligation de soumettre les données en temps opportun (« retard dans la soumission des données », selon la nouvelle loi LCB/FT) ;
 - non-application de mesures de sécurité internes ;
 - communication illégale de l'information soumise à la CRF ;
 - non-respect des normes d'identification ;
 - non-déclaration de soupçons de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme et soumission d'informations inexactes ;
 - non-respect de l'obligation d'enregistrement (la précédente loi LCB/FT désignait uniquement les agents de change mais la nouvelle loi LCB/FT désigne les institutions financières non soumises à surveillance, les fiducies et les prestataires de services aux entreprises, les prestataires de services alternatifs de transfert de fonds et les monts-de-piété) ;
 - non-respect des obligations s'imposant aux services de transfert de fonds.

Lignes directrices sur les obligations de déclaration et les formulaires et procédures de déclaration

314. Aux termes de l'article 33 (2) loi LCB/FT, les entités déclarantes sont tenues d'envoyer leurs DOS « oralement, par écrit ou sous une forme pouvant être reproduite par écrit ». Lorsqu'une déclaration est transmise oralement, elle doit être soumise par écrit ou sous une forme reproductible par écrit le jour ouvré suivant. Aux termes de l'article 33 (4) de la nouvelle loi LCB/FT, le format des déclarations à transmettre à la CRF et les instructions pour l'établissement de ces déclarations doivent être définis dans un règlement du ministre de l'Intérieur. Les autorités

estoniennes ont indiqué que cela a été fait (avant même l'entrée en vigueur de la nouvelle loi LCB/FT) avec le règlement n° 18 du ministre de l'Intérieur sur l'« *Etablissement/approbation des instructions relatives aux déclarations à transmettre à la Cellule de renseignement financier et des formulaires de déclaration* », signé le 11 mars 2004. Ce règlement précise les modalités de déclaration, spécifie les formulaires de déclaration et définit les procédures à suivre. Le texte du règlement et le formulaire de déclaration sont accessibles au public sur le site Internet de la CRF estonienne.²¹ En janvier 2008, un nouveau formulaire de déclaration électronique a été établi. L'utilisation de ce nouveau formulaire n'est pas obligatoire ; cependant, la CRF a envoyé aux entités déclarantes une lettre d'information les incitant à se servir du nouveau format pour l'envoi de leurs déclarations. En pratique, plus de 99% des DOS sont transmises sous forme électronique (avec une signature numérique).

315. En 2006, les employés de la CRF ont organisé 28 sessions de formation à l'intention d'un millier de personnes et, en 2007, 29 sessions de formation pour un total de 985 participants. Ces activités de formation visaient principalement, mais non exclusivement, des personnes soumises à des obligations de déclaration. Des formations portant sur les activités de la CRF ont également été organisées à l'intention des auditeurs et des experts-comptables, des notaires, des agents immobiliers, des policiers, des syndicats de faillite, des représentants des banques, des employés de bureaux de change et des négociants en biens de haute valeur. Ces activités de formation couvraient notamment les modalités de déclaration, les formulaires de déclaration à utiliser et les procédures à suivre pour les déclarations.
316. La nouvelle loi LCB/FT a aussi introduit l'obligation de déclarer les transactions dépassant un certain seuil (pour plus de détails, voir plus bas section 3.7).
317. Lors de l'enregistrement d'une déclaration, les données sont saisies dans le système d'information de la CRF et confrontées aux bases de données existantes ; chaque déclaration reçue par la CRF est analysée à l'aide d'un logiciel d'analyse. Si nécessaire, la CRF demande des informations supplémentaires à ses homologues nationaux ou étrangers. « *En cas de détection des éléments d'une infraction pénale* » (article 37 (2) loi LCB/FT), le dossier est transmis aux organes compétents soit pour engager une procédure pénale, soit pour servir d'information complémentaire dans une procédure en cours. La CRF est tenue de « *transmettre l'information importante, y compris l'information couverte par le secret fiscal et bancaire, au procureur, à l'organe d'enquête et au tribunal* » (article 43 (2) de la loi LCB/FT). L'organe chargé de l'enquête peut être – en fonction de l'infraction principale – la police criminelle centrale, une division de la police, la direction des impôts et des douanes ou l'organe de sécurité de la police. Si les résultats de l'analyse font apparaître des éléments fondés de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, la CRF peut ordonner la suspension d'une transaction ou soumettre l'utilisation d'un compte à des restrictions.
318. Le chef de l'unité d'analyse est responsable de la décision de classer la déclaration ou de la transmettre pour enquête complémentaire à un autre organe. Il faut normalement un mois à l'analyste pour mener à bien le travail nécessaire à une décision. Néanmoins, le travail d'analyse n'est pas spécifiquement limité dans le temps et peut même durer plusieurs mois.
319. Une DOS ne peut en aucun cas être transmise à un autre service ou à une autre division de la police seulement à des fins d'analyse. En cas de soupçons de *financement du terrorisme*, la personne contact de la commission de sécurité de la police est informée ; cette dernière est uniquement autorisée à examiner les DOS se rapportant au financement du terrorisme. La personne contact n'a pas accès à la base de données de la CRF et est seulement habilitée à recevoir l'information nécessaire ; aucun accès direct ne lui est autorisé. Les messages correspondants sont

²¹ http://www.politsei.ee/files/rab/Regulation_No_12.pdf.

envoyés par courrier électronique avec un identifiant sécurisé et ne peuvent donc être ouverts que par la personne contact.

320. Un analyste travaille généralement sur une vingtaine d'affaires à la fois, ce chiffre ne renvoyant pas au nombre de DOS mais au nombre de dossiers ouverts qui peuvent couvrir en fait un nombre de DOS plus important.

321. Aux termes de l'article 42 de la loi LCB/FT, la CRF est habilitée à solliciter et recevoir des informations provenant des bases de données des administrations nationales et locales et des bases de données tenues par des entités de droit public. En pratique, la CRF estonienne a directement accès à l'information des organes de surveillance et d'autres organes d'application de la loi par le biais des systèmes d'information de la police (bases de données) et à diverses bases de données gérées par les autorités nationales et locales. La CRF dispose en particulier de l'accès direct, via le système d'information RABIS, aux bases de données suivantes :

- registre des sociétés,
- registre démographique,
- registre des biens immobiliers,
- registre de la sécurité sociale et registre des véhicules de transport (qui a été fusionné avec le registre des véhicules à faible tonnage).

La CRF a en outre accès direct via l'Internet aux registres suivants :

- registre des constructions,
- registre cadastral,
- registre des armes à feu,
- registre des activités économiques,
- registre fiscal de la direction des impôts et des douanes (qui inclut les déclarations d'impôts),
- registre des procédures pénales,
- registre des décisions judiciaires et registre de la Cour suprême.

La CRF a aussi accès via le réseau intranet de la police :

- au registre des condamnations administratives et pénales,
- au registre des documents volés,
- au registre du renseignement criminel de la police,
- au système d'information Schengen.

La CRF est dotée d'un matériel informatique puissant et dispose par conséquent d'une très forte capacité de mise en relation des informations tirées des différentes bases de données. En outre, la CRF peut demander des données douanières à la direction des impôts et des douanes, principalement à propos des transports physiques d'espèces aux frontières et des déclarations de marchandises.

Accès à d'autres informations

322. Aux termes de l'article 41 (1) de la loi LCB/FT, la Cellule de renseignement financier peut requérir de personnes et d'entités spécifiques des informations supplémentaires à propos de circonstances ou de transactions donnant lieu à des soupçons de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, lorsque la CRF a des raisons de penser que l'une de ces personnes ou entités détient, ou pourrait détenir, des informations utiles ou aptes à contribuer à son travail. La CRF peut notamment demander des informations supplémentaires à l'ASF, aux administrations nationales et locales et aux entités déclarantes. Les autorités estoniennes ont indiqué que la réponse

à une demande d'information prend normalement une dizaine de jours. Aux termes de l'article 41, par. 3, de la loi LCB/FT, « *la Cellule de renseignement financier peut obtenir de tout organe de surveillance, conformément à la procédure définie dans la législation, l'information pertinente, y compris l'information recueillie dans le cadre des activités de surveillance* », cette capacité étant toutefois limitée aux affaires de blanchiment de capitaux (le financement du terrorisme n'est pas inclus). Les autorités estoniennes ont indiqué que la raison de cette restriction est que la commission de sécurité de la police dispose d'un pouvoir d'enquête exclusif sur les infractions liées au terrorisme (et aussi au financement du terrorisme) (cf. article 6, par. 2¹, et article 31 de la loi sur les services de sécurité). Il convient donc de mentionner à cet égard l'article 45, par. 1, de la loi LCB/FT qui stipule que la CRF et la commission de sécurité de la police doivent « *coopérer lors de l'enquête sur les transactions soupçonnées d'être liées au financement du terrorisme par le biais de l'assistance mutuelle et les échanges officiels d'information* ».

323. Les autorités estoniennes ont fourni aux évaluateurs les statistiques suivantes qui montrent le nombre de demandes d'information supplémentaire envoyées par la CRF:

	Etablissements de crédit	Autres personnes morales	Individus
2004	441	34	2
2005	784	38	29
2006	1320	53	13
2007	1356	72	1

Diffusion de l'information financière

324. Aux termes de l'article 43 (2) et (3) de la nouvelle loi LCB/FT, la Cellule de renseignement financier est tenue de transmettre les informations importantes, y compris les informations couvertes par le secret fiscal ou bancaire, au procureur, à l'organe d'enquête et au tribunal, afin de prévenir ou d'identifier une infraction de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, ou une infraction pénale connexe, et de faciliter l'enquête préliminaire sur ces infractions.

325. Le chef de la CRF décide la transmission d'une DOS et les destinataires pertinents (police criminelle centrale, autre division de la police, etc.).

326. La CRF n'a pas besoin de conclure un accord de coopération pour pouvoir échanger ou obtenir l'information nécessaire. Néanmoins, la CRF a jugé utile d'établir un accord de coopération avec les autorités douanières sur les infractions fiscales connexes. Les douanes ont désigné une personne à contacter par la CRF pour obtenir l'information nécessaire.

327. Selon les représentants de la CRF, la CRF n'est pas autorisée à transmettre elle-même une DOS pour diffusion mais seulement à fournir une déclaration des résultats de l'analyse incluant tous les détails de la déclaration d'opération suspecte (y compris les renseignements couverts par le secret bancaire) sans indiquer le nom de la personne à l'origine de cette déclaration. Ceci, qui n'est pas explicitement prévu dans la loi LCB/FT, peut être inféré de l'article 43 (5) qui stipule : « *La Cellule de renseignement financier ne peut divulguer les coordonnées de la personne qui exécute l'obligation de déclaration ou d'un membre ou employé de l'organe de direction de l'entité déclarante* ». On peut en conclure que la CRF ne serait pas autorisée à diffuser une DOS contenant de telles informations.

328. Aux termes de l'article 43 (3) de la loi LCB/FT, l'information recueillie par la CRF peut être utilisée uniquement à des fins de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et les infractions pénales connexes.²²

Déclarations

329. La CRF estonienne conserve les DOS pendant une période de dix ans. La CRF a établi le tableau suivant montrant le nombre de DOS reçues et les suites données à ces déclarations. Le tableau pour 2008 indique aussi le nombre de DOC reçues (ces déclarations sont obligatoires depuis l'introduction de la nouvelle loi LCB/FT en 2008).

2003							
Données statistiques sur les déclarations reçues par la CRF					Procédures judiciaires		
Entités déclarantes	Déclarations d'opérations suspectes ²³	Dossiers ouverts par la CRF	Notifications des services de répression/ procureurs	Inculpations		Condamnations	
	BC/FT	BC/FT	BC/FT	BC	FT	BC	FT
Banques commerciales	1147	1293	6	0	0	0	0
Sociétés d'assurance	0						
Notaires	1						
Agents de change	1						
Sociétés de courtage	0						
Registres de valeurs mobilières	0						
Avocats	0						
Experts-comptables / auditeurs	0						
Prestataires de services aux entreprises	0						
Autres (CRF étrangères, ministères, police, ASF, autres organes gouvernementaux, etc.)	144						
Total	1293						

2004							
Données statistiques sur les déclarations reçues par la CRF					Procédures judiciaires		
Entités déclarantes	Déclarations d'opérations suspectes ²³	Dossiers ouverts par la CRF	Notifications des services de répression/ procureurs	Inculpations		Condamnations	
	BC/FT	BC/FT	BC/FT	BC	FT	BC	FT
Banques commerciales	1169	1430	29	0	0	0	0
Sociétés d'assurance	0						
Notaires	14						

²² Dans la traduction anglaise de la loi LCB/FT fournie à l'équipe d'évaluation, le « financement du terrorisme » n'apparaît pas à l'article 43 (3). Les autorités estoniennes ont indiqué que cette omission était due à une erreur de traduction (erreur que l'équipe d'évaluation a pu confirmer en comparant le texte anglais au texte original de la loi en langue estonienne).

²³ Les autorités estoniennes ont indiqué qu'une DOS peut en fait porter sur plusieurs transactions.

Agents de change	0						
Sociétés de courtage	0						
Registres de valeurs mobilières	0						
Avocats	0						
Experts-comptables/auditeurs	0						
Prestataires de services aux entreprises	0						
Autres institutions financières (sociétés de prêt-bail, etc.)	6						
Mutuelles d'épargne et de crédit	0						
Organisateurs de jeux et loteries	12						
Autres (CRF étrangères, ministères, police, ASF, autres organes gouvernementaux, etc.)	229						
Total	1430						

2005							
Données statistiques sur les déclarations reçues par la CRF				Procédures judiciaires			
Entités déclarantes	Déclarations d'opérations suspectes ²³	Dossiers ouverts par la CRF	Notifications des services de répression/ procureurs	Inculpations		Condamnations	
	BC/FT	BC/FT	BC/FT	BC	FT	BC	FT
Banques commerciales	1213	1697	64 (portant sur 160 DOS)	1	0	1	0
Sociétés d'assurance	0						
Notaires	10						
Agents de change	15						
Sociétés de courtage	0						
Registres de valeurs mobilières	0						
Avocats	2						
Experts-comptables/auditeurs	0						
Prestataires de services aux entreprises	0						
Mutuelles d'épargne et de crédit	0						
Autres institutions financières (sociétés de prêt-bail, etc.)	3						
Services de transfert de fonds	111						
Organisateurs de jeux et loteries	36						
Agents immobiliers	1						
Autres (CRF étrangères, ministères, police, ASF, autres organes gouvernementaux, etc.)	306						
Total	1697						

2006							
Données statistiques sur les déclarations reçues par la CRF				Procédures judiciaires			
Entités déclarantes	Déclarations d'opérations suspectes ²³	Dossiers ouverts par la CRF	Notifications des services de répression/ procureurs	Inculpations		Condamnations	
	BC/FT	BC/FT	BC/FT	BC	FT	BC	FT
Banques commerciales	1589	2601	120 (portant sur 358 DOS)	1	0	1	0
Sociétés d'assurance	0						
Notaires	47						
Agents de change	32						
Sociétés de courtage	0						
Registres de valeurs mobilières	0						
Avocats	2						
Experts-comptables/auditeurs	0						
Prestataires de services aux entreprises	0						
Mutuelles d'épargne et de crédit	0						
Autres institutions financières (sociétés de prêt-bail, etc.)	90						
Services de transfert de fonds	419						
Organisateurs de jeux et loteries	90						
Négociants en biens de haute valeur	3						
Autres (CRF étrangères, ministères, police, ASF, autres organes gouvernementaux, etc.)	329						
Total	2601						

2007										
Données statistiques sur les déclarations reçues par la CRF							Procédures judiciaires			
Entités déclarantes	Déclarations d'opérations suspectes ²³		Dossiers ouverts par la CRF		Notifications des services de répression/ procureurs		Inculpations		Condamnations	
	BC	FT	BC	FT	BC	FT	BC	FT	BC	FT
Banques commerciales	2206	Non disponible	5199	73	196 (portant sur 397 DOS)		8	0	0	0
Sociétés d'assurance	0									
Notaires	96									
Agents de change	222									
Sociétés de courtage	0									
Registres de valeurs mobilières	0									
Avocats	6									
Experts-comptables/auditeurs	1									
Prestataires de services aux entreprises	0									
Autres institutions financières (sociétés de prêt-bail, etc.)	94									
Services de transfert de fonds	1528									
Organisateurs de jeux et loteries	566									
Agents immobiliers	1									
Négociants en biens de haute valeur	112									
CRF étrangères	127									
Direction des impôts et des douanes	54									
Ministères, autres organes publics	1									
CRF estonienne	186									
Police	45									
Autres	27									
Total	5199	73								

2008 (1^{er} janvier – 31 mars)

Données statistiques sur les déclarations reçues par la CRF											Procédures judiciaires			
Entités déclarantes	Déclarations de transactions dépassant le seuil légal (obligatoires depuis le 28.1.)	Déclarations d'opérations suspectes ²³		Dossiers ouverts par la CRF		Notifications des services de répression/ procureurs		Inculpations		Condamnations				
		BC	FT	BC	FT	BC	FT	BC	FT	BC	FT			
Autres	0	3	0	448	0	37	0	0	0	0	0			
Institutions financières	626	22	0											
Etablissements de crédit	5	544	7											
Autres entreprises privées	104	187	351											
... bureaux de poste	0	132	351											
... hôtels	0	0	0											
... négociants	12	18	0											
... agents immobiliers	1	0	0											
... autres	0	6	0											
... monts-de-piété	0	1	0											
... organisations de jeux	4	30	0											
Professions désignées	30	19	0											
... avocats	0	2	0											
... auditeurs	0	1	0											
... huissiers	0	0	0											
... autres juristes	0	0	0											
... notaires	30	16	0											
Organes publics	1	32	0											
... CRF	1	2	0											
... ASF	0	2	0											
... Direction des impôts et des douanes	0	10	0											
... Police	0	18	0											
Organes étrangers	0	42	0											
Total	766	849	35824											

330. Les autorités estoniennes ont indiqué que, jusqu'en 2008, la CRF ne disposait pas de procédures de traitement automatisé des déclarations. La CRF devait donc analyser chaque déclaration, ce qui explique que le nombre de dossiers ouverts par la CRF est identique au nombre de DOS reçues. Depuis la mise en place du nouveau système informatique RABIS en janvier 2008, la CRF dispose d'un système de traitement qui analyse automatiquement les déclarations et il n'est donc plus nécessaire au personnel de la CRF d'analyser manuellement toutes les

²⁴ Les autorités estoniennes ont indiqué que le nombre élevé de DOS portant sur des soupçons de financement du terrorisme est dû au fait que, début 2008, la CRF a envoyé aux entités déclarantes une liste, établie par la CSP, des pays présentant un risque plus élevé de financement du terrorisme, en leur demandant de lui notifier toutes les transactions de ou vers ces pays.

déclarations reçues (si l'analyse informatique ne révèle aucune activité suspecte, la déclaration est archivée jusqu'à réception de nouvelles informations).

331. En outre, jusqu'à l'introduction du nouveau système informatique RABIS, la CRF ne tenait pas de statistiques permettant de distinguer les déclarations concernant le blanchiment de capitaux de celles qui portent sur le financement du terrorisme (toutes les déclarations étaient regroupées sous la catégorie de « transactions suspectes »).

332. L'analyse de ces données montre qu'en 2007, la CRF a reçu 5.272 DOS, soit plus de deux fois plus qu'en 2006 (2.601 DOS). Par rapport à 2005, le nombre de DOS a augmenté plus de trois fois. Selon les autorités estoniennes, cette augmentation est due à la sensibilisation accrue des entités déclarantes sous l'effet des activités de formation organisées à leur intention et des visites d'inspections réalisées par les employés de la CRF. Le tableau ci-dessous montre l'augmentation du nombre de DOS reçues de 2003 à 2007 :

Entités déclarantes	2003	2004	2005	2006	2007
Banques	1147	1169	1213	1589	2206
Agents de change	1	0	15	32	222
Services de transfert de fonds	0	0	111	419	1528
Organisateurs de jeux et loteries	0	12	36	90	566
Agents immobiliers	0	0	1	0	1
Négociants en biens de haute valeur	0	0	0	3	112
Experts-comptables/auditeurs	0	0	0	0	1
Avocats	0	0	2	2	6
Notaires	1	14	10	47	96
Mutuelles d'épargne et de crédit	0	0	0	0	0
Autres institutions financières (sociétés de crédit-bail, etc.)	0	6	3	90	94
Autres*	22	31	23	103	214
CRF étrangères	78	90	81	106	127
Direction des douanes	21	70	129	73	54
Ministère des Affaires étrangères	5	13	8	0	0
Police	18	25	29	47	45
CRF**	na	Na	31	na	0
Autres organes publics	na	Na	5	na	0
Total	1293	1430	1697	2601	5272

* Sont incluses dans cette catégorie les personnes et entités non désignées dans la loi LCB/FT.

** Nombre de DOS enregistrées et analysées sur sa propre initiative par la CRF.

Indépendance opérationnelle

333. L'article 36 de la nouvelle loi LCB/FT stipule que la CRF estonienne est une unité structurelle indépendante au sein de la police criminelle centrale. Le chef de la Cellule de renseignement financier est nommé par le chef de la police nationale sur proposition du chef de la police criminelle pour un mandat de cinq ans renouvelable.

334. Bien que faisant partie de la police criminelle centrale, la CRF jouit de l'indépendance opérationnelle dans ses décisions et est à l'abri de toute influence ou ingérence indue.

335. Le seul élément de risque du point de vue de l'indépendance opérationnelle de la CRF est le fait qu'elle ne dispose pas de son propre budget et dépend de la police criminelle centrale pour toutes les questions budgétaires. La direction de la police accorde à la Cellule de renseignement financier les fonds nécessaires à l'exercice de ses fonctions, telles que définies par la loi. La CRF, par conséquent, en tant qu'unité de la police criminelle centrale, ne dispose pas d'un budget indépendant. Elle dépend de la police criminelle centrale pour des questions budgétaires comme le recrutement de personnel, les salaires et les frais de déplacement à l'étranger. La CRF opère à partir du budget de la police criminelle centrale, ses diverses catégories de frais telles que l'essence, les appels téléphoniques, la coopération internationale et les déplacements à l'étranger relevant de postes distincts. Les représentants de la CRF n'étaient auparavant pas satisfaits du montant des fonds alloués à son fonctionnement par la police criminelle centrale mais, suite à certains changements intervenus au cours des deux dernières années, la CRF a pu recevoir des fonds supplémentaires afin de recruter plusieurs informaticiens et d'acquérir les ressources techniques indispensables pour lui permettre de remplir effectivement ses obligations. Les salaires du personnel ont aussi été relevés. La CRF pèse dans une certaine mesure sur l'établissement du budget puisqu'elle doit établir des prévisions de dépenses annuelles ou préciser le but et l'utilisation des fonds dont elle a besoin au commissaire en chef de la police criminelle centrale mais elle ne joue aucun rôle dans la décision finale.

336. La seule disposition portant sur les ressources budgétaires de la CRF se trouve à l'article 36 (3) de la loi LCB/FT qui stipule que « la direction de la police alloue à la Cellule de renseignement financier les fonds nécessaires à l'exercice des fonctions définies par la loi ». Comme il n'est indiqué nulle part ce qu'il faut entendre par « fonds nécessaires », il existe un risque potentiel de contraintes budgétaires. Les représentants de la CRF considèrent que cette situation n'a pas jusqu'ici posé de problème particulier ; les évaluateurs sont néanmoins d'avis qu'un budget séparé ne pourrait que renforcer l'indépendance de la CRF.

Protection de l'information

337. Pendant la visite sur place, les évaluateurs ont eu la possibilité de visiter les locaux de la CRF afin d'avoir un aperçu général de ses ressources en matière de protection des données et de son aptitude à protéger l'information sensible. Plusieurs mesures ont été adoptées afin d'assurer la protection des données :

- la Cellule occupe un étage entier de l'un des bâtiments de la police criminelle centrale ;
- seules les cartes des employés de la CRF ouvrent les serrures électroniques d'accès à l'étage ;
- l'entrée dans les locaux de la CRF est surveillée par des caméras vidéo et un système d'alarme ;
- tous les ordinateurs de la CRF sont protégés par un système pare-feu et accessibles uniquement à l'aide de mots de passe personnels ;
- la base de données est contenue dans un ordinateur autonome sans aucune connexion matérielle avec les autres ordinateurs ;
- les dossiers de référence sur papier sont conservés dans des armoires en métal fermées à clé.

338. Les conditions sous lesquelles la CRF peut diffuser certaines informations sont décrites plus haut au paragraphe 317.

Information du public

339. Aux termes de l'article 37 (1) 5) de la loi LCB/FT, la CRF est tenue d'informer le public de la prévention et de la détection des infractions de blanchiment de capitaux et de financement du

terrorisme, d'analyser les statistiques correspondantes et d'établir et publier au moins une fois par an un tableau de données agrégées. La CRF estonienne publie tous les ans un rapport annuel (depuis 2005). Les autorités estoniennes ont fourni aux évaluateurs le rapport annuel 2007, qui venait d'être publié au début de la visite sur place, ainsi que le rapport annuel 2006 et un rapport de synthèse sur les activités de prévention du blanchiment de capitaux en Estonie de 1999 à 2005. Outre des informations sur les activités de la Cellule, le rapport annuel contient des statistiques, des tendances, des études de cas et des typologies. Les rapports annuels sont publiés sur les pages web de la CRF accessibles au public.²⁵

Groupe Egmont

340. La CRF estonienne est membre du Groupe Egmont et échange des informations avec d'autres CRF depuis juin 2000. La CRF estonienne participe activement au groupe de travail opérationnel du Groupe Egmont et est l'un des initiateurs avec FINCEN du sous-groupe de travail sur le blanchiment électronique.

341. En 2007, la CRF a reçu 147 demandes d'information et en a adressé 45 à 14 pays. Le nombre de demandes reçues par la CRF estonienne augmente d'année en année, plus rapidement que le nombre de demandes envoyées.

	2004	2005	2006	2007
Demandes reçues	91	81	111	147
Demandes envoyées	30	48	64	45

342. La plupart des demandes d'information envoyées par la CRF à l'étranger étaient adressées à la Russie et à la Lettonie ; la plupart des demandes qu'elle reçoit proviennent de la Russie, la Lettonie, la Finlande et l'Ukraine.

343. Tous les analystes (5 personnes) et chefs d'unités (3) de la CRF sont responsables des échanges d'information via le réseau sécurisé Egmont.

Echange d'information avec d'autres CRF

344. L'échange d'information avec d'autres CRF n'est soumis à aucune restriction. La CRF estonienne peut fournir aux autres CRF toutes les données et informations qu'elles demandent, y compris l'information bancaire et l'information provenant des services de renseignement de la police. Bien qu'elle soit autorisée à échanger des informations avec d'autres CRF en l'absence d'un mémorandum d'accord, la CRF estonienne a signé un certain nombre d'accords de ce type.

Pays	Année de signature
Lituanie	1999
Lettonie	2000
Belgique	2000
République tchèque	2001
Pologne	2001
Russie	2003
Israël	2003
Ukraine	2003

²⁵ <http://www.politsei.ee/?id=1627>.

Italie	2003
Slovénie	2004
Australie	2004
Antilles néerlandaises	2004
Albanie	2004
Géorgie	2004
Thaïlande	2004
Roumanie	2005
Moldova	2005
Irlande	2006

345. En tant que CRF de type policier, la CRF estonienne peut aussi coopérer directement avec Europol et Interpol, ce qu'elle fait dans certains cas mais non sur une base régulière.

346. L'article 37 (1) 8) de la nouvelle loi LCB/FT stipule que l'une des fonctions essentielles de la CRF est le maintien de la communication avec les organes étrangers et l'échange d'information conformément aux modalités définies à l'article 46 de la loi LCB/FT. La précédente loi LCB/FT contenait une disposition identique. Aux termes de l'article 46, la CRF peut échanger des informations et établir des accords de coopération avec des organes étrangers remplissant des fonctions identiques à celles d'une cellule de renseignement financier.

Autres questions

347. Outre les obligations mentionnées plus haut, on notera que la CRF est aussi responsable du contrôle de conformité des entités déclarantes sur la base de la loi LCB/FT. Depuis 2005, la CRF réalise des visites d'inspection sur une base aléatoire. Quatre personnes au sein de l'unité de surveillance sont chargées des tâches d'inspection ; elles effectuent généralement les visites à deux. Les inspections sont parfois planifiées mais ont aussi lieu de façon ponctuelle sur la base d'une analyse de risque ou après réception de déclarations. Pendant les deux premières années (2005 et 2006), 61 et 62 visites d'inspection ont été réalisées ; en 2007, ce chiffre est passé à 205. Les violations détectées ont abouti à l'ouverture d'une procédure correctionnelle dans cinq cas. Dans les autres cas, la CRF a informé l'entité de ses conclusions en lui donnant un mois pour remédier aux insuffisances constatées. En cas de défaut d'exécution, l'entité peut être soumise à une sanction administrative. En cas de seconde infraction mineure, une enquête pénale est ouverte. Le montant de l'amende la plus élevée imposée jusqu'à la visite sur place était de 10.000 EEK pour les personnes morales et de 1.000 EEK pour les personnes physiques.

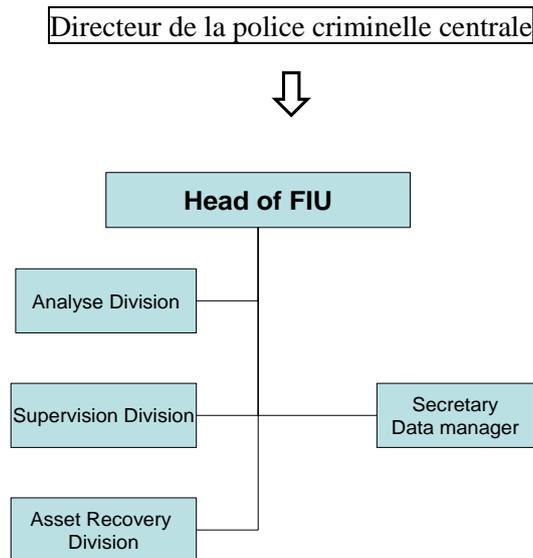
348. La CRF participe aussi à des activités législatives. Elle a notamment été impliquée dans le processus d'élaboration de la nouvelle version de la loi LCB/FT.

Recommandation 30

Organisation, personnel et autres ressources de la CRF

349. Aux termes de l'article de la nouvelle loi LCB/FT, la Cellule de renseignement financier est une unité structurelle indépendante au sein de la police criminelle centrale. Le chef de la Cellule de renseignement financier est nommé par le chef de la police nationale sur proposition du chef de la police criminelle centrale pour une durée de cinq ans.

350. La CRF est organisée comme suit :



351. Comme indiqué plus haut, la CRF dispose d'un personnel permanent qui est passé de 7 postes (novembre 2002) à 24 (décembre 2007) ; toutefois, au moment de la visite sur place, seuls 18 des 24 postes étaient pourvus.²⁶ La CRF est actuellement structurée comme suit : chef de la CRF, un assistant, un spécialiste du traitement des données, auxquels s'ajoutent trois unités comprenant le personnel suivant :

- unité d'analyse : 5 ;
- unité de recouvrement des avoirs : 4 ;
- unité de surveillance : 6.

352. La situation budgétaire de la CRF ainsi que les préoccupations de l'équipe d'évaluation à propos de l'indépendance opérationnelle de la CRF, étant donné l'absence d'une disposition définissant clairement le budget de la CRF, ont été abordées plus haut (paragraphe 335 et suivant).

Normes professionnelles (confidentialité, intégrité et autres)

353. Lors de chaque recrutement, le chef de la CRF fait une proposition qui doit ensuite être approuvée par le service des ressources humaines de la police criminelle centrale. La CRF estonienne étant une unité structurelle indépendante au sein de la police criminelle centrale, le personnel de la CRF est soumis aux mêmes normes professionnelles (confidentialité, intégrité et autres) que les autres policiers (voir plus loin par. 410 et suivants). En outre, l'article 44 de la nouvelle loi LCB/FT définit comme suit les critères exigés du personnel de la Cellule de renseignement financier :

« 1) Seule une personne dotée d'une réputation sans tâches, de l'expérience et des capacités professionnelles requises et de hautes qualités morales peut être nommée à un poste au sein de la Cellule de renseignement financier.

2) Les membres du personnel de la Cellule de renseignement financier sont tenus de respecter la confidentialité des informations dont ils ont connaissance dans le cadre de leurs fonctions officielles, y compris les informations couvertes par le secret bancaire, et ceci même après la cessation de leurs fonctions officielles ou la fin d'une relation de service impliquant le traitement ou l'utilisation d'informations. »

²⁶ En novembre 2008, 20 des 24 postes étaient pourvus.

354. Pour être recrutés, les candidats doivent se soumettre à une procédure de sélection incluant normalement un entretien avec les chefs des unités et plusieurs tests. Un examen écrit permet aussi de vérifier les compétences linguistiques des candidats. Les autorités estoniennes ont indiqué aux évaluateurs que le passé de chaque candidat fait l'objet d'un contrôle approfondi. Divers types de contrôle de sécurité sont effectués, ainsi que le contrôle du casier judiciaire et la consultation d'autres bases de données. La procédure de contrôle complète prend en général un mois. Avant d'être nommé, le chef de la CRF doit faire l'objet d'une enquête des services de contrôle interne de la police.
355. Les membres du personnel actuel de la CRF disposent de compétences suffisantes pour remplir leurs obligations : tous les analystes ont une expérience policière ; certains employés sont issus des douanes et ont une expérience financière et fiscale ; les membres de l'unité de recouvrement des avoirs ont une expérience policière et financière. La CRF comprend aussi deux juristes spécialisés. Le système informatique est centralisé à la direction de la police et c'est pourquoi il n'y a pas d'unité spéciale ou d'expert informaticien au sein de la CRF.
356. Toutes les informations détenues par la CRF sont protégées et diffusées conformément à la loi. Les articles 43 (1) à (5), 44 (2) et 45 (3) de la loi LCB/FT définissent des normes de confidentialité pour la Cellule, ses agents et employés qui s'appliquent même lorsque ces derniers ont cessé de travailler pour la CRF. L'article 43 (1) de la nouvelle loi LCB/FT stipule que « *seuls les membres du personnel de la CRF ont accès à, et le droit de traiter, l'information contenue dans la base de données de la CRF* ». La CRF a mis en place différents niveaux d'accès à la base de données. Tous les membres du personnel ont accès aux DOS mais ils ne sont pas tous autorisés à y introduire des modifications ou à y ajouter des données ou des renseignements. Il existe quatre niveaux d'accès : le niveau 1, qui correspond uniquement à la saisie des DOS ; le niveau 2, qui est le niveau des analystes ; le niveau 3, qui est le niveau de décision des chefs d'unité ; le niveau 4, qui correspond au niveau administratif et/ou de direction permettant la modification des noms d'utilisateurs, des droits d'accès ou de la structure du système. Les membres du personnel de la CRF n'ont pas besoin théoriquement de signer d'accord de confidentialité puisque toutes les mesures de protection auxquelles ils doivent se soumettre sont énoncées dans la loi LCB/FT et qu'il n'est pas besoin de normes supplémentaires. Ils doivent cependant signer une sorte de contrat au moment de leur recrutement.
357. Aux termes de l'article 43 (3), l'information enregistrée au sein de la Cellule de renseignement financier peut être communiquée uniquement à l'autorité chargée de la procédure judiciaire préliminaire, au procureur ou à un tribunal en relation avec une procédure pénale, sur la base d'une demande écrite de l'autorité chargée de la procédure judiciaire préliminaire, du Bureau du procureur ou du tribunal, ou sur l'initiative de la Cellule de renseignement financier lorsque l'information est importante aux fins de la prévention, de l'enquête ou de l'établissement d'une infraction de blanchiment de capitaux ou d'une infraction pénale connexe.

Formation

358. Le personnel de la CRF reçoit régulièrement une formation adéquate et pertinente sur les questions de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, à la fois au niveau national et international. Il existe trois types de formation :
- 1) la formation interne à la CRF, organisée une fois par an ;
 - 2) la formation externe à l'échelon national (organisée conjointement à l'intention des magistrats, de la police, etc.) ;
 - 3) la formation du secteur privé.

359. En 2006, les membres du personnel de la CRF ont participé à 32 sessions de formation, dont 14 organisées à l'étranger. Plusieurs sessions ont aussi été organisées en interne par les chefs de différents services à l'intention du personnel de la CRF. En 2007, les membres du personnel de la CRF ont participé de nouveau à 32 sessions de formation.

2.5.2. Recommandations et commentaires

360. La CRF estonienne satisfait aux critères de la Recommandation 26 et semble d'une manière générale être une CRF efficace.

2.5.3. Application de la Recommandation 26

	Notation	Résumé des facteurs justifiant la notation
R.26	C	

2.6. Autorités de répression, de poursuite pénale et autres autorités compétentes - Le cadre de l'enquête et de la poursuite de l'infraction et celui de la confiscation et du gel (R.27 et 28)

2.6.1. Description et analyse

Recommandation 27

361. L'enquête et la poursuite des infractions et la confiscation et le gel des avoirs sont régis par le code de procédure pénale (CPP), le code pénal (CP), la loi sur les activités de surveillance, la loi de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (loi LCB/FT) et le règlement n° 193 du 19 juillet 2007 du gouvernement de la République d'Estonie.

362. Aux termes du CPP, l'enquête préliminaire sur les affaires de blanchiment de capitaux doit être menée par la direction de la police, la police criminelle centrale et la commission de sécurité de la police. Dans les limites de leurs attributions, la direction des impôts et des douanes, la direction des garde-frontières, la commission de la concurrence et la direction des forces armées peuvent aussi remplir le rôle d'organe d'enquête. Lorsqu'une infraction principale relève de leur domaine de compétence, ils peuvent aussi enquêter sur le blanchiment de capitaux lié à cette infraction. Si nécessaire, le Bureau du procureur est habilité à confier l'enquête à un autre organe qu'il juge mieux approprié (c'est-à-dire qu'il peut décider le transfert des compétences en matière d'investigation dans une affaire pénale particulière) ; ceci se produit souvent dans les affaires de blanchiment de capitaux liées à des infractions fiscales. Néanmoins, dans la plupart des cas, l'enquête est assurée par la police criminelle centrale, les quatre préfetures de police et la direction des impôts et des douanes. Ces organes d'enquête disposent de toutes les prérogatives nécessaires pour enquêter de façon adéquate sur toutes les catégories d'infractions liées au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme. La sanction de ces infractions ouvre la possibilité d'effectuer un travail de renseignement et de recourir aux livraisons contrôlées et aux opérations sous couverture.

363. La **police estonienne** est placée sous la compétence du ministère des Affaires internes et dirigée par la direction de la police. Le chef de la police est le directeur de la police nationale qui est nommé par le gouvernement pour une durée de cinq ans.

364. La direction de la police estonienne comprend ; la police criminelle centrale, la police de protection individuelle et d'application de la loi et quatre préfetures territoriales :

- la préfecture du nord (Pohja) ;
- la préfecture du sud (Louna) ;
- la préfecture de l'est (Ida) ;
- la préfecture de l'ouest (Laane).

365. Chaque préfecture de police comprend trois départements fonctionnels :

- le département d'application de la loi ;
- le département des services ;
- le département criminel.

366. La **direction de la police** est responsable de : la gestion et le développement des activités policières ; l'analyse et le contrôle des activités des organes de police et la coordination de la coopération entre eux ; la définition des orientations de travail et des plans d'activité de la police ; le développement de la coopération avec d'autres autorités nationales, les collectivités locales, les organisations publiques, d'autres pays et les organes de répression internationaux ; la coordination des activités financières et le développement de systèmes d'information et de communication.

367. Le service criminel de la direction de la police traite les questions administratives et assure le travail de coordination des questions de blanchiment de capitaux et d'avoirs criminels. Le service est entré en activité le 1^{er} novembre 2007. Il comprend sept personnes et un chef de service qui est un fonctionnaire (ancien procureur). Tous les membres du personnel travaillent à la coordination dans différents domaines : une personne s'occupe du blanchiment de capitaux, une personne du renseignement, une personne de la base de données, une personne de la coopération internationale, deux personnes des questions médico-légales et une personne de la traite des êtres humains et de la criminalité organisée. Le service a accès à l'ensemble de la base de données de la police et à tous les types de données afin d'être en mesure d'établir des données statistiques pour la police.

368. La **police criminelle centrale** recueille et analyse l'information sur les activités de police. Elle fournit des lignes directrices aux fins de l'harmonisation des activités de police en matière criminelle. Les principaux axes d'enquête de la police criminelle centrale portent sur : la criminalité internationale organisée (les préfectures territoriales sont principalement chargées de la criminalité organisée intérieure), la corruption et les infractions économiques graves, le blanchiment de capitaux, les infractions relatives aux drogues et les infractions liées aux technologies de l'information. La police criminelle centrale coordonne la coopération avec les autres organes nationaux et internationaux d'application de la loi et les organisations internationales, applique les programmes de protection de témoins et mène des activités de surveillance dans l'ensemble du pays pour prévenir le financement du terrorisme et le blanchiment de capitaux.

369. La police criminelle centrale comprend les services suivants :

- service d'investigation ;
- service opérationnel ;
- service de renseignement criminel ;
- cellule de renseignement financier ;
- bureau de développement et d'analyse ;
- bureaux remplissant des fonctions de soutien.

370. Le service d'investigation comprend quatre unités chargées de la criminalité liée aux drogues, la criminalité économique, la criminalité organisée et la protection des témoins. L'unité de lutte contre la criminalité économique enquête sur les affaires de blanchiment de capitaux ; toutefois, il convient de noter que cette prérogative a été accordée à toutes les forces de police (dont les quatre préfectures de police). Dans les affaires de blanchiment, l'organisation de l'enquête dépend en fait

des compétences de la préfecture de police liée, par exemple, au lieu de résidence de l'auteur de l'infraction. Deux affaires de blanchiment de capitaux ont été traitées par la police criminelle centrale en 2007 et ont abouti à l'inculpation de dix personnes. L'infraction principale portait sur un crime informatique (fraude à l'Internet, hameçonnage).

371. Un enquêteur criminel traite normalement deux ou trois affaires en cours (dossiers criminels) à la fois.

372. La police criminelle centrale dispose en tout de 262 agents, cadres et auxiliaires.

373. **Le Bureau du procureur** est chargé d'assurer le déroulement adéquat de l'enquête sur les infractions de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme et a compétence pour :

- exécuter des actes procéduraux lorsque cela est nécessaire ;
- être présent lors de l'exécution d'actes procéduraux et intervenir au cours de ces actes ;
- clore une procédure pénale ;
- exiger l'examen et la vérification des éléments d'un dossier criminel et d'autres matériaux ;
- émettre des ordres à l'intention des organes d'enquête ;
- annuler et amender les décisions des organes d'enquête ;
- modifier la compétence juridictionnelle concernant l'enquête sur une affaire pénale (voir plus haut par. 362) ;
- exiger la présentation par le représentant d'un organe d'enquête d'explications – orales ou écrites – sur les circonstances qui se rapportent à une procédure.

374. Il y a en tout 198 procureurs en Estonie. Le Bureau du procureur comprend des procureurs spécialisés dans la criminalité économique, y compris les infractions de blanchiment de capitaux. Le nombre de procureurs spécialisés dans les crimes financiers, y compris le blanchiment de capitaux, est le suivant (le nombre total de procureurs dans chaque district est indiqué entre parenthèses) :

■ Bureau du procureur général	3 (27)
■ Bureau du procureur (district du nord)	12 (79)
■ Bureau du procureur (district du sud)	7 (38)
■ Bureau du procureur (district de l'ouest)	3 (24)
■ Bureau du procureur du district de Viru (est)	1 (30)

Le nombre de procureurs spécialisés dans les bureaux susmentionnés est lié au nombre d'affaires pénales que chaque bureau doit traiter.

375. Lorsque, au cours d'une procédure pénale, l'enquête révèle qu'une infraction de blanchiment de capitaux a également été commise, le procureur chargé de l'enquête sur l'infraction principale est aussi responsable de l'enquête sur l'infraction de blanchiment.

376. L'enquête sur les affaires liées au terrorisme (articles 231 à 237³ du code pénal, basés sur le règlement du gouvernement de la République d'Estonie n°193 du 19 juillet 2007, article 2 (1)) relève des compétences de la commission de sécurité de la police (CSP). La CSP a obtenu le statut d'organe indépendant le 18 juin 1993. Depuis la loi sur les services de sécurité, qui est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2001, la CSP a été transformée d'organe de police en organe de sécurité. Les compétences de la CSP en matière d'enquête couvrent les crimes contre la République d'Estonie ou la sécurité internationale ; le terrorisme ; les crimes contre l'humanité et la paix ; les crimes de guerre ; le maniement et l'emploi illégal de matériaux explosifs et d'armes explosives dont l'usage à des fins civiles est interdit ; certains délits commis dans le cadre de leurs fonctions par des hauts fonctionnaires ; le trafic de substances radioactives, de matériaux explosifs, de biens stratégiques, d'armes à feu ou de munitions, notamment lorsque ce type d'infractions a été commis par un agent

public dans le cadre de ses fonctions ; la divulgation de secrets d'Etat et l'incitation à la haine sociale.

377. La CSP en tant qu'organe de sécurité joue un rôle important dans les activités de contre-terrorisme et est engagée en premier lieu dans la collecte d'information, la conduite d'opérations de sécurité et de surveillance, l'évaluation des risques et l'information, les enquêtes préliminaires et le développement de la coopération nationale et internationale. L'un des objectifs principaux de la CSP est de prévenir le terrorisme en Estonie et de contribuer aux activités internationales de lutte contre le terrorisme. Les activités de la CSP en matière de prévention du terrorisme comprennent notamment :

- la collecte d'information, afin de détecter les intérêts et activités d'organisations terroristes susceptibles de nuire à la République d'Estonie ;
- la répression du financement du terrorisme ;
- la répression du trafic d'armes de destruction massive ;
- la coopération internationale.

378. Selon les informations fournies par les représentants de la CSP, il n'existe aucun groupe terroriste en activité en Estonie, ni de personnes qui soutiennent ou financent les organisations terroristes internationales. Néanmoins, les autorités estoniennes ont indiqué que certaines organisations intégristes islamistes sont intéressées à établir des contacts en Estonie et dans les pays voisins.

379. La CSP n'établit pas de liste séparée des terroristes et des organisations terroristes ; elle utilise principalement la liste récapitulative de l'Union européenne et de l'ONU. Le service d'analyse actualise régulièrement cette liste tous les mois. Le ministère des Affaires étrangères est tenu d'informer la CSP de la mise à jour de la liste.

380. La CSP coopère quotidiennement avec la CRF depuis 2005. Le directeur général de la CSP a désigné une personne contact chargée de la communication entre la CSP et la CRF. La CSP envoie la liste susmentionnée à la CRF ou l'informe de sa mise à jour. Certaines informations cheminent aussi par Europol ou le système Interpol et la police criminelle centrale. La CRF est l'organe avec lequel la CSP coopère le plus étroitement. Néanmoins, l'accès à la base de données de la CRF n'est pas direct et doit être demandé par l'intermédiaire de la personne contact. L'information peut parfois être obtenue en quelques minutes.

381. La **direction estonienne des impôts et des douanes (DID)** s'occupe notamment des impôts et des droits de douanes, de la mise en œuvre des dispositions fiscales et douanières sur la base des politiques fiscales et douanières définies à l'échelon national, du contrôle de l'application de la législation fiscale, de la réglementation douanière, de la délivrance des permis aux organisateurs de jeux et de loteries et de la surveillance de leurs activités. Elle comprend un certain nombre de divisions dont la plus pertinente en ce qui concerne les questions de LCB/FT est la division de répression et d'enquête qui comprend les services suivants :

- service de renseignement ;
- service d'audit ;
- service de contrôle douanier ;
- service d'investigation.

382. Le *service de renseignement* analyse l'information reçue d'autres autorités et de pays étrangers. Un accord spécial a été mis en place entre ce service et la CRF pour l'échange d'information concernant le blanchiment de capitaux. Cet accord a été conclu en août 2007. Le service effectue aussi des échanges d'information au niveau international et analyse les déclarations de devises aux frontières, qui sont communiquées à la CRF. Le *service de contrôle douanier* coordonne, organise et analyse le travail de contrôle douanier, y compris le contrôle des

devises et l'application de diverses restrictions. Le *service d'enquête* de la direction des impôts et des douanes, comme l'unité structurelle de la direction des impôts et des douanes qui effectue la procédure préliminaire, est une unité indépendante placée directement sous l'autorité du directeur général de la direction des impôts et des douanes et de son adjoint.

383. Le service d'investigation enquête sur les affaires de blanchiment de capitaux. Le blanchiment ne relève pas en tant qu'infraction des compétences de la DID mais en cas d'infraction fiscale, l'enquête est menée par les douanes. Si elle découvre qu'une infraction est liée aux drogues, la DID transmet l'affaire à la police pour enquête. En cas de non déclaration de devises à la frontière, l'enquête relève des compétences des douanes. Cependant, le procureur peut décider ponctuellement de désigner un autre organe pour enquêter sur une affaire. Les représentants de l'autorité de poursuite ont indiqué à l'équipe d'évaluation qu'ils étaient satisfaits de la qualité des enquêtes sur le blanchiment de capitaux effectuées par la DID.
384. Il existe depuis août 2007 un accord de coopération entre la CRF et la DID mais cette coopération intervient seulement « en cas de besoin » (voir plus haut par. 382). Alors que les représentants de la CRF et ceux du département des impôts de la DID se réunissent toutes les semaines, les contacts sont moins fréquents entre la CRF et les représentants des douanes de la DID. Les représentants de la DID ont indiqué qu'il serait intéressés à établir une coopération plus étroite et plus régulière avec la CRF. La CRF a directement accès au registre des impôts de la direction des impôts et des douanes (qui inclut les déclarations fiscales) mais n'a pas un accès direct à la base des données des douanes (les données des douanes peuvent être obtenues uniquement sur demande).
385. Un mandat du procureur est nécessaire pour perquisitionner un logement ou des locaux, saisir des documents sur des transactions ou d'autres données concernant un compte. L'obtention d'un mandat prend normalement une semaine mais, en cas d'urgence, le mandat peut être délivré le jour même. Les modalités de saisie ont été décrites plus en détail plus haut (par. 234 et suivants). S'agissant du critère 27.2, il convient de mentionner ici que le procureur dispose du pouvoir discrétionnaire d'annuler ou de retarder une arrestation dans une affaire de blanchiment de capitaux afin de recueillir des données et d'identifier des suspects. Aux termes de l'article 40 de la loi LCB/FT, « *en cas de soupçon de financement du terrorisme, la Cellule de renseignement financier peut ordonner la suspension d'une transaction ou soumettre l'utilisation d'un compte ou d'autres biens constituant l'objet de la transaction à certaines restrictions pendant une période de trente jours à compter de la notification de cette décision* ». En cas de soupçon de financement du terrorisme, la CRF transmet l'information à la CSP. Si l'autorité de poursuite engage une procédure pénale, les biens sont saisis conformément à l'article 142 (1) du CPP.

Eléments complémentaires

386. Le CPP prévoit l'application de techniques d'enquête spéciales pour toutes les infractions passibles d'une peine d'emprisonnement de trois ans minimum, et donc aussi pour les infractions de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme et un certain nombre d'infractions principales :
- Article 115. Surveillance discrète, examen discret et substitution d'objet
 - Article 116. Examen discret des messages postaux ou télégraphiques
 - Article 117. Collecte d'information sur des messages transmis à l'aide de moyens de communication d'usage courant
 - Article 118. Ecoutes téléphoniques ou observation discrète d'informations transmises à l'aide de moyens techniques de communication ou d'autres informations
 - Article 119. Mise en scène d'une infraction pénale
 - Article 120. Agent des services de police (« agent d'infiltration »).

387. Des activités de surveillance sont aussi menées en pratique pour les infractions de blanchiment de capitaux. Les écoutes téléphoniques sont la technique la plus fréquemment utilisée dans les enquêtes sur le blanchiment de capitaux.
388. Pour appliquer des techniques d'enquête spéciales, une autorisation du Bureau du procureur est nécessaire. Dans le cas des écoutes téléphoniques, l'autorisation est donnée par le juge chargé de l'enquête préliminaire. L'autorisation est délivrée en 24 heures ou parfois le jour même. La nuit, l'autorisation est donnée par le directeur de la police de sécurité mais doit être approuvée par un juge le jour suivant. L'autorisation est normalement valide pour 30 jours et renouvelable une fois.
389. La direction des impôts et des douanes recourt aussi à des techniques d'enquête spéciales dans ses investigations. La DID peut appliquer de façon autonome toutes les techniques d'enquête spéciales énumérées plus haut (par. 386) mais, pour les écoutes téléphoniques, elle doit requérir l'assistance de la police criminelle centrale car elle ne dispose pas du matériel nécessaire.
390. Il convient également de mentionner ici l'*unité de recouvrement des avoirs* de la CRF qui est chargée d'identifier les avoirs pouvant appartenir à des criminels et d'aider les enquêteurs et les procureurs à identifier les avoirs criminels (pour plus de détails, voir plus haut par. 311).
391. Les autorités estoniennes ont indiqué aux évaluateurs que la police et la CRF estoniennes disposent l'une et l'autre d'une expérience des investigations menées en coopération avec les autorités pertinentes, techniques d'enquête spéciales comprises. Les employés de la CRF ont participé à des opérations de police (interrogatoires et perquisition de locaux) comme experts. D'autre part, le personnel de la CRF a aussi participé à la mise en scène d'infractions (agent provocateur). Les autorités estoniennes ont souligné que, dans toutes ces affaires, les criminels ont été ultérieurement condamnés. Environ 3 à 5 investigations sont menées en coopération chaque année.
392. La CSP coopère aussi avec des entités partenaires de pays étrangers, afin de recueillir des informations sur des terroristes potentiels ou des personnes liées à eux qui entreraient sur le territoire estonien.
393. En 2007, la CRF estonienne a recruté un analyste stratégique qui est chargé d'examiner régulièrement les tendances, méthodes et techniques relatives au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme. Ses conclusions sont publiées dans le rapport annuel de la CRF (depuis 2007). Le rapport annuel est publié sur les pages web de la CRF accessibles au public. D'autre part, la CRF estonienne présente régulièrement les résultats de ses analyses sur les tendances, méthodes et techniques du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme au cours de sessions de formation organisées à l'intention des organes de répression et des entités déclarantes. Ces résultats sont en outre communiqués tous les ans à la Commission gouvernementale de coordination des activités de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme au sein de laquelle sont représentées l'ensemble des autorités compétentes.

Recommandation 28

394. Aux termes de l'article 26 (3) de la loi LCB/FT, les personnes et entités visées par la loi sont tenues de conserver les documents d'identification pertinents afin de pouvoir « *répondre immédiatement et en détail aux demandes d'information reçues de la Cellule de renseignement financier, d'autres organes d'enquête ou d'un tribunal conformément à la législation en vigueur* ». Le non-respect de cette obligation est sanctionné par une amende d'un montant maximum de 18.000 EEK dans le cas d'une personne physique et de 500.000 EEK dans le cas d'une personne morale (article 58 de la loi LCB/FT). L'article 41 (4) de la loi LCB/FT autorise aussi la CRF à « *recevoir de tierces parties des informations afin d'identifier des faits pertinents aux fins de la*

prévention du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme et, en particulier, à recevoir des documents comptables, sur quelque support que ce soit, d'une tierce partie dont le lien avec les transactions sur lesquelles portent l'enquête est devenu manifeste au cours de l'inspection ou de l'analyse ».

395. Le code de procédure pénale contient en outre un certain nombre de dispositions couvrant les éléments du critère 28.1. Les autorités compétentes chargées de la conduite des enquêtes sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et d'autres infractions principales sous-jacentes sont autorisées à inspecter notamment les documents, tout autre objet ou élément de preuve matériel et, dans le cas des examens physiques, également la personne et les communications postales et télégraphiques (article 83 du CPP).

396. S'agissant des organes d'enquête et de poursuite, l'article 215 (1) du CPP prévoit l'obligation générale « *d'appliquer les décisions et requêtes des organes d'enquête et du Bureau du procureur* ». Il stipule que « *les décisions et requêtes émanant des organes d'enquête et du Bureau du procureur au cours des procédures pénales conduites par eux s'appliquent obligatoirement à tous et doivent être appliquées sur l'ensemble du territoire de la République d'Estonie* ». Les autorités estoniennes ont aussi renvoyé à ce propos à plusieurs dispositions du CPP couvrant un certain nombre d'éléments du critère 28.1 et pouvant être appliquées dans les conditions définies à l'article 215 du CPP :

- Article 83. Objectif de l'inspection et objets visés par l'inspection
- Article 86. Inspection des documents et d'autres objets ou éléments de preuve matériels
- Article 89. Saisie et examen des communications postales et télégraphiques
- Article 91. Perquisition (« *La perquisition a pour objectif de trouver un objet confiscable ou pouvant servir d'élément de preuve matériel, un document, une chose ou une personne nécessaire au jugement d'une affaire pénale, des biens devant être saisis à des fins d'indemnisation des dommages causés par une infraction pénale ou de confiscation, ou un corps, ou d'appréhender une personne recherchée dans un bâtiment, une pièce, un véhicule ou un espace clos* »)
- Article 123. Document
- Article 124. Éléments de preuve matériels
- Article 125. Conservation des éléments de preuve matériels
- Article 126. Mesures applicables aux éléments de preuve matériels et aux biens confisqués

Les autres éléments du critère 28.1 peuvent être appliqués sous les conditions définies à l'article 215 du CPP, en conjonction avec les dispositions prévues dans d'autres lois sectorielles, par exemple la loi sur les établissements de crédit (cf. article 88 (5) 2 : divulgation d'éléments couverts par le secret bancaire).

Aptitude à recueillir les dépositions de témoins

397. Aux termes de l'article 66 (3) du CPP, les témoins sont tenus de déposer pendant la procédure préliminaire et de nouveau devant le tribunal : « *Un témoin est tenu de rendre un témoignage véridique sauf s'il existe des motifs légitimes, spécifiés aux articles 71 à 73 du présent code, de refuser de témoigner* ». L'article 468 du CPP prévoit aussi la possibilité d'auditionner des témoins par vidéoconférence ou par téléphone.

398. Les articles 71 à 73 du CPP définissent les motifs pouvant justifier le refus de témoigner. Cette liste comprend les motifs habituels pour lesquels un individu peut être libéré de l'obligation de témoigner (relation de grande proximité au suspect ou à l'accusé, avocats et notaires, professionnels de la santé, protection du secret d'Etat, etc.). Le refus illicite de témoigner peut être sanctionné conformément à l'article 318 du code pénal.

399. Les dispositions générales précitées concernant l'aptitude à recueillir les dépositions de témoins s'appliquent aussi aux enquêtes et poursuites se rapportant au blanchiment de capitaux, au financement du terrorisme et aux infractions principales sous-jacentes. L'article 67 du CPP autorise, en fonction de « *la gravité d'une infraction pénale ou de circonstances exceptionnelles entourant cette infraction* », l'utilisation de certaines mesures de sécurité pour les témoins (nom fictif, utilisation d'un appareil pour déformer la voix, audition à distance, etc.). Les autorités estoniennes ont indiqué que ces mesures peuvent aussi être appliquées dans les procédures concernant le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et les infractions principales sous-jacentes.

Recommandation 30

Application de la loi et mesures de poursuite

400. La **police** estonienne semble équipée d'un matériel moderne : chaque employé a accès à un ordinateur et à l'Internet ; chaque organe de police dispose aussi d'une page web interne pour diffuser auprès du personnel l'information dont a besoin l'organisation. Cependant, les représentants de la police étaient d'avis que la police ne dispose pas de ressources (humaines et techniques) suffisantes pour traiter de manière satisfaisante la criminalité économique (le taux de confiance du public dans la police atteignait cependant 80 % en 2008).

401. Le **Bureau du procureur** estonien comporte deux niveaux : le bureau du « procureur public » et le bureau du « procureur supérieur » et quatre bureaux de district (district du nord, district du sud, district de l'ouest et district de Viru). Le nombre total de procureurs est de 198 (pour plus de détails, notamment le nombre de procureurs spécialisés dans la lutte contre la criminalité financière, y compris le blanchiment de capitaux, voir plus haut par. 374).

402. Les représentants du Bureau du procureur ont indiqué qu'ils sont satisfaits du niveau actuel de financement et de personnel et que les ressources techniques et autres dont ils disposent sont suffisantes. Le salaire des procureurs atteint environ 70% de celui des juges et devrait être porté à un niveau équivalent dans les deux années qui viennent. Un système de primes de performance a aussi été mis en place.

403. Les procureurs s'occupant des infractions financières et de blanchiment de capitaux se réunissent en table ronde au moins trois fois par an afin de discuter et d'analyser les problèmes relatifs aux enquêtes.

404. Les représentants de la **CSP** ont déclaré disposer d'un personnel suffisant mais les évaluateurs ne peuvent évaluer cette déclaration car le nombre exact du personnel est considéré comme une information confidentielle (article 9, par. 6, de la loi sur le secret d'Etat et l'information classée des Etats étrangers). Les employés de la CSP participent fréquemment à divers séminaires et conférences en Estonie et à l'étranger afin de se tenir à jour des nombreux textes nationaux et internationaux régissant leur attitude, comportement et travail quotidien.

405. Le personnel de la **direction des impôts et des douanes** (DID) se compose principalement de personnes ayant travaillé auparavant dans la police. Lors du recrutement, on prête particulièrement attention à la fiabilité individuelle et, par conséquent, le contrôle des antécédents des candidats est obligatoire. Le service de renseignement dispose de 37 employés au siège de la DID et de 63 dans les régions. Le nombre d'employés travaillant aux frontières du pays est de 120.

406. Les représentants de la DID ont indiqué qu'ils ne disposent pas de ressources (humaines et techniques) suffisantes ; selon eux, bien que la DID parvienne à remplir ses tâches quotidiennes,

des ressources supplémentaires (en particulier pour les enquêtes) seraient nécessaires. Il convient de noter que le système informatique de la DID est déjà ancien et devrait être renouvelé.

407. L'une des fonctions du contrôle douanier est de lutter efficacement contre les trafics illicites qui, en tant qu'activité criminelle, peuvent être liés au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme. C'est pourquoi les activités de formation relatives au contrôle douanier sont axées sur le maintien du contrôle des frontières.

Normes professionnelles (confidentialité, intégrité et autres)

408. La **formation de la police** comprend trois niveaux en Estonie :

- l'École de police (2 ans) ;
- l'École supérieure de police (2 années supplémentaires) ;
- l'Académie de la fonction publique ;
- les études de maîtrise (2 années en coopération avec les universités publiques).

409. Les candidats doivent se soumettre à un contrôle de leurs antécédents qui prend normalement plusieurs semaines ; ce contrôle comprend la vérification du casier judiciaire. Les candidats doivent aussi faire une déclaration à propos de leur situation économique (biens, revenus, etc.) et de celle des membres de leur famille immédiate. Cette déclaration est ensuite une obligation annuelle pour tous les policiers.

410. Un certain nombre de dispositions régissent les normes professionnelles s'appliquant aux policiers. L'article 8 de la loi sur les forces de police stipule ce qui suit :

« Article 8. Normes s'appliquant aux policiers

1) Tout citoyen estonien âgé de 19 ans ayant atteint au moins le niveau d'études secondaires, maîtrisant la langue estonienne conformément aux critères introduits dans la législation sur la base d'un texte de loi et répondant aux exigences professionnelles applicables aux policiers peut postuler à un emploi dans les forces de police.

2) Les normes professionnelles s'appliquant aux policiers, y compris les normes d'entraînement physique, de niveau éducatif et de santé, sont définies dans un règlement du gouvernement de la République. »

Le règlement mentionné à l'article 8 de la loi sur les forces de police a été émis le 22 juin 2006 (n° 141). Aux termes de ce règlement, pour remplir les obligations et satisfaire aux exigences du travail dans la police, un policier doit disposer des qualités suivantes :

- loyauté à l'égard de la République d'Estonie, honnêteté et respect de la loi ;
- aptitude au travail, y compris au travail prolongé, volonté d'obtenir des résultats, en particulier dans les situations difficiles, et aptitude au travail en équipe ;
- sens du devoir, capacité à prendre des décisions en se fiant à son propre jugement, y compris la capacité à décider conformément aux compétences liées à un poste particulier, aptitude à envisager les conséquences de ses décisions et à en assumer les conséquences ;
- capacités intellectuelles, en particulier l'aptitude à distinguer le degré d'importance, la capacité d'analyse et de synthèse, la capacité à s'approprier l'information prête à utiliser et à réagir aux changements en temps opportun ;
- bonnes aptitudes sociales ;
- niveau d'éducation (selon le poste occupé) et participation à des activités de formation complémentaire, entraînement physique et santé.

411. Il convient aussi de mentionner à cet égard l'article 9 de la loi sur les forces de police qui énumère les motifs pour lesquels une personne ne peut travailler dans la police :

- a) *capacité juridique restreinte ;*
- b) *non-accomplissement du service militaire obligatoire ;*
- c) *condamnation pour une infraction pénale intentionnelle ;*

- d) *condamnation à une peine de prison ;*
- e) *souçons, inculpation ou mise en accusation dans un procès pénal ;*
- f) *privation du droit d'occuper les fonctions de policier par une décision judiciaire effective ;*
- g) *lien direct par le sang (parent, frère, sœur, enfant) ou par alliance (conjoint, parent, frère, sœur, enfant du conjoint) avec un policier ou un supérieur immédiat exerçant un contrôle direct sur le poste correspondant ;*
- h) *pension, rémunération ou autre avantage reçu régulièrement d'un Etat étranger.*

412. Les policiers doivent prêter serment. La loi sur la fonction publique s'applique à un tiers environ du personnel de police qui ne sont pas des policiers. Cette loi stipule :

« Article 14. Normes s'appliquant aux agents de l'Etat et des collectivités locales

1) Tout citoyen estonien âgé de dix-huit ans ayant atteint au moins le niveau d'études secondaires, disposant de la capacité légale et maîtrisant la langue estonienne conformément aux critères prévus par la loi ou découlant d'elle peut être employé dans la fonction publique comme agent de l'Etat ou d'une collectivité locale.

2) Toute personne âgée de 21 ans satisfaisant au minimum aux critères énoncés à l'alinéa 1) du présent article peut être nommée à un poste de direction ou d'encadrement dans l'administration nationale.

3) Tout ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne satisfaisant aux critères établis par la loi et sur la base de la loi peut être nommé à un poste de la fonction publique. Seuls les citoyens estoniens peuvent être nommés aux postes impliquant l'exercice de l'autorité publique et la protection de l'intérêt public. Ces postes comprennent notamment les postes liés à la direction des organes administratifs énumérés aux alinéas 2 (2) et (3) de la présente loi, l'exercice de la surveillance publique, la défense nationale et le pouvoir judiciaire, le traitement des secrets d'Etat, la représentation du ministère public et la représentation diplomatique de l'Etat, ainsi que les postes impliquant la possibilité pour leur titulaire de restreindre, dans un but de protection de l'ordre public et de la sécurité publique, les droits fondamentaux et les libertés des individus. »

« Article 16. Personnes exclues de l'emploi dans la fonction publique

Les personnes suivantes ne peuvent être employées dans la fonction publique :

1) personnes condamnées pour une infraction pénale intentionnelle ;

2) personnes soumises à une enquête préliminaire ou personnes accusées d'une infraction pénale passible d'une peine d'emprisonnement ;

3) personnes démisées du droit d'occuper certaines fonctions ou de travailler dans un domaine d'activité particulier par une décision judiciaire effective ;

4) personnes ayant un lien direct par le sang (grand-parent, parent, frère, sœur, enfant, grand-enfant) ou par alliance (conjoint, parent, frère, sœur, enfant du conjoint) avec un fonctionnaire ou un supérieur immédiat exerçant un contrôle direct sur le poste correspondant ;

5) personnes ayant été sanctionnées pour un acte de corruption dans le cadre d'une procédure administrative ou pénale. »

413. Conformément à la loi sur les impôts, la loi sur la protection des données individuelles, la loi sur l'information publique et d'autres lois, la direction des impôts et des douanes a développé et mis en œuvre des normes internes relatives au secret professionnel. Le directeur général de la DID a émis plusieurs ordonnances pour assurer la protection de l'information, notamment :

- « Liste des documents » (28 décembre 2006, ordonnance n° 477-p) ;
- « Procédure opérationnelle » (1 juillet 2005, ordonnance n° 250-p) ;
- « Mesures pour la sécurité de l'information » (27 juillet 2005, ordonnance n° 322-P), qui repose principalement sur les normes ISO/IEC TR 13335 et ISKE (norme estonienne de protection des systèmes informatiques émise par le gouvernement de la République d'Estonie) ;

- « Régulation des systèmes informatiques et responsabilité du bon usage de ces systèmes ».
414. Le directeur général de la DID a également émis (8 avril 2005 ; ordonnance n° 169-P, amendée le 21 juin 2006, n° 299-P) des « Principes généraux de déontologie des agents de la DID ». Il existe en outre plusieurs documents de fond portant sur l'intégrité du personnel et la protection de l'information :
- « Définition pratique des actes de corruption » ;
 - « Directives sur l'attitude à adopter à l'égard des offres de versements illicites et des gratifications » ;
 - « Déclaration des relations impliquant un risque de corruption et d'actes de corruption » ;
 - « Procédure à suivre pour la déclaration d'intérêts économiques ».

Formation

415. La CRF organise de nombreuses activités de formation à l'intention d'autres autorités gouvernementales : le chef de la CRF et les chefs des unités participent activement aux activités de formation aux questions de LCB/FT à l'intention de diverses agences d'application de la loi, des procureurs, des juges, etc. En 2006, la CRF a organisé 6 séminaires de formation (166 personnes), en 2007, 6 séminaires (194 personnes) et, en 2008, 5 séminaires (150 personnes) à l'intention du personnel de la police, de la direction des impôts et des douanes et des services de sécurité.
416. En 2005 et 2006, un programme LCB/FT jumelé mis en œuvre en coopération avec les Pays-Bas comprenait différentes sessions de formation pour procureurs, policiers, membres de la direction des impôts et des douanes, des services de sécurité et de la CRF et juges.
417. La **police** n'a pas encore reçu de formation à la nouvelle loi LCB/FT. Plusieurs sessions de formation sur les questions de LCB/FT ont été organisées dans le passé. Depuis 2002, un cours spécial de formation (8 heures) est organisé sur le blanchiment de capitaux – et depuis 2004 également sur le financement du terrorisme – au collège de la police de l'Académie de la fonction publique estonienne (*Sisekaitseakadeemia*). Les conférenciers sont des membres de la CRF. Le cours fait partie de la deuxième année de formation des policiers à l'Académie.
418. La commission de sécurité de la police prête aussi une grande attention à la formation de ses employés qui a lieu en interne sous l'égide d'employés plus expérimentés.
419. Les **procureurs** reçoivent une formation continue. Les procureurs rencontrés ont même indiqué que les sessions de formation sont si nombreuses qu'ils ne peuvent toujours y assister. Outre des sessions nationales de formation, les procureurs participent également à un certain nombre d'activités de formation à l'étranger.
420. La CRF a mis à la disposition de la **direction des impôts et des douanes** des matériaux d'enseignement sur le blanchiment de capitaux. Conformément à l'accord d'échange d'information entre la DID et la CRF, une formation commune a été organisée à l'intention du personnel des deux autorités le 6 mars 2008. Les membres du *service d'investigation* de la direction des impôts et des douanes disposent de connaissances élémentaires sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme obtenues dans le cadre de leur formation au travail de police ou de leur formation juridique. Les membres du service d'investigation n'ont pas reçu de formation spécifique à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Cependant, certains d'entre eux ont reçu une formation relative aux produits du crime (saisie et confiscation des produits du crime).

Eléments complémentaires

421. D'après la liste de cours et séminaires de formation pour 2006-2007 fournie par la CRF, seul un cours de formation sur les questions LCB a été organisé pendant cette période par la CRF à l'intention des juges. En février 2008, la CRF a organisé une session de formation LCB/FT pour les juges (30 participants).

Recommandation 32

Statistiques sur les enquêtes, les poursuites et les condamnations

422. Les autorités compétentes tiennent une large gamme de statistiques sur les questions LCB et vérifient par ce moyen l'efficacité de leurs dispositifs de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

423. La CRF tient des statistiques annuelles détaillées sur :

- le nombre de DOS reçues, ventilées par types d'institutions financières, EPNFD ou autres entreprises ou personnes à l'origine de la DOS ;
- le nombre de DOS analysées et transmises ;
- le nombre d'affaires transmises (chaque affaire pouvant inclure plusieurs DOS).

424. La CRF tient des statistiques détaillées sur les DOS qui sont transmises à la police ou au Bureau du procureur pour enquête et poursuites. La police et/ou le procureur sont tenus d'informer la CRF du statut de l'affaire : engagement ou non de la procédure ; si oui, sur quelles bases ; envoi de l'affaire devant le tribunal ou classement ; si l'affaire est portée au tribunal, la CRF prend note de son évolution et la décision du tribunal est enregistrée dans les statistiques. Les statistiques et chiffres pertinents ont été présentés plus haut (section 2.5, par. 329 et suivants).

425. La DID tient des statistiques en général, non sur les affaires individuelles. Les statistiques suivantes ont été fournies par les autorités lors de la visite sur place :

Procédures pénales préliminaires menées par le Service d'investigation de la Direction des impôts et des douanes (2005-2008)

No	Données statistiques	2005	2006	2007
1.	Procédures concernant des affaires pénales transmises au Bureau du procureur	131	134	166
1.1	... infractions fiscales	31	39	59
1.2	... infractions douanières / transport illicite	86	78	81
1.3	... infractions liées aux drogues	14	10	25
1.4	... autres infractions	0	7	1
1.5	... saisie d'avoir illégaux	13	33	28
1.5.1	... valeur estimée des avoirs illégaux saisis (en EEK)	26 000 000	52 000 000	69 000 000
2.	Cas de soupçon de blanchiment de capitaux transmis au Bureau du procureur	0	1	1
2.1	... soupçon de blanchiment de capitaux	0	1	5
2.2	... dommages causés (par l'infraction fiscale) (en EEK)	0	16 000 000	16 000 000
2.3	... saisie d'avoirs illégaux	0	1	1
2.4	... valeur estimée des avoirs illégaux saisis (en EEK)	0	6 000 000	5 000 000

2008		
3.	Procédures en cours liées à des soupçons de blanchiment de capitaux	3 affaires / 9 personnes
3.1	... montant estimé des dommages dus à ces affaires (en EEK)	83 000 000
3.2	... saisie d'avoir illégaux dans ces affaires	3
3.3	... valeur estimée des avoirs illégaux saisis (en EEK)	28 000 000

2.6.2. Recommandations et commentaires

426. L'Estonie est en conformité avec les recommandations 27 et 28.

2.6.3. Application des Recommandations 27 et 28 du GAFI

	Notation	Résumé des facteurs justifiant la notation
R.27	C	
R.28	C	

2.7. Déclarations et divulgations transfrontières (RS.IX)

2.7.1. Description et analyse

427. L'Estonie étant membre de l'UE, le *Règlement (CE) n°1889/2005 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relatif au contrôle de l'argent liquide entrant ou sortant de la communauté* y est directement applicable ; ce règlement est entré en vigueur dans le pays le 15 juin 2007. Aux termes de l'article 3, toute personne physique entrant ou sortant de la Communauté européenne avec au moins 10.000 euros (ou un montant équivalent dans une autre devise) en argent liquide doit *déclarer* la somme transportée. Le règlement prévoit que la déclaration doit être faite oralement, par la voie électronique ou par écrit. En Estonie, l'autorité compétente aux termes de l'article 2 du Règlement (CE) n° 1889/2005 est la direction des impôts et des douanes (DID). Depuis le 21 décembre 2007, l'Estonie fait partie de la zone Schengen, c'est-à-dire qu'elle a supprimé les contrôles frontaliers des personnes se déplaçant entre pays de la zone Schengen. Avant l'entrée en vigueur du Règlement (CE) n° 1889/2005, aucune disposition légale n'exigeait la déclaration des transports physiques d'espèces aux frontières (les autorités estoniennes ont indiqué qu'avant l'adhésion de l'Estonie à l'Union européenne en 2004, il était obligatoire de déclarer les transports d'espèces d'un montant supérieur à 100.000 EEK).

428. Aux termes de plusieurs lois et règlements différents, le contrôle douanier aux frontières a pour buts principaux :

- a) la détection des drogues ;
- b) le contrôle des transports d'alcool et de tabac ;
- c) le contrôle des transports de devises ;
- d) le contrôle des biens stratégiques et des biens à double usage ;
- e) d'autres contrôles nécessaires à la sécurité de la société ;
- f) les contrôles de produits imposés par la politique agricole commune de l'UE.

429. La DID a reçu les déclarations suivantes :

	III ^e trimestre 2007		IV ^e trimestre 2007	
	Exportation	Importation	Exportation	Importation
Nombre de déclarations	189	6	234	13
Total	195		247	
Valeur (EUR)	94 996 984	1 123 212	155 237 241	826 935
Total	96 120 196		156 064 176	

430. Les autorités estoniennes ont indiqué aux évaluateurs que la plupart des *importations* de devises proviennent de Russie et de Lettonie. Elles ont aussi expliqué que le volume important de devises *exportées* hors d'Estonie (et aussi l'écart entre les importations et les exportations de devises et le montant moyen très élevé des déclarations qui atteint presque 600.000 EUR) est dû au fait que nombre de personnes et d'entreprises russes échangent leur argent en Estonie où les taux de change sont plus favorables (en l'absence de frais de commission). La procédure utilisée est la suivante : l'argent (en roubles) est envoyé par virement électronique en Estonie où il est retiré, échangé contre des dollars US ou des euros et ramené physiquement en Russie. Cette procédure correspond à un dispositif très fréquent de blanchiment de capitaux mais les autorités estoniennes ont indiqué que la CRF a effectué des visites d'inspection dans les locaux de tous les grands bureaux qui échangent des roubles contre des euros ou des dollars US (ces visites ayant abouti à plusieurs amendes et procédures pour des infractions mineures) et que ces prestataires de services coopèrent avec la CRF et, grâce à ces activités de surveillance, déclarent les transactions suspectes. Les services des douanes seraient également au courant de cette situation et coopèrent effectivement avec la CRF. Les déclarations en question ont abouti jusqu'ici à une enquête pour blanchiment de capitaux qui a démarré en 2007 et dans laquelle plus de 10 millions d'euros ont été saisis (l'enquête est encore en cours).

431. En cas de soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, la déclaration est transmise à la CRF. La CRF a fourni les statistiques suivantes à propos des DOS (chaque DOS pouvant regrouper plusieurs déclarations) envoyées par la DID :

Nombre de DOS émanant de la Direction des impôts et des douanes										
Année	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL
DOS	4	7	68	71	21	70	129	73	54	497

432. Aux termes de l'article 3(2)(e) du Règlement n° 1889/2005, la déclaration doit contenir des précisions sur l'origine et l'utilisation prévue des devises. Les autorités estoniennes ont fourni aux évaluateurs une version anglaise du formulaire de déclaration (annexe IV du règlement n° 91, 23 avril 2004, du ministre des Finances sur les formalités de douanes auxquelles doivent se soumettre les voyageurs, le formulaire de déclaration pour voyageurs et son application). Ce formulaire, qui comprend plusieurs sections, exige notamment de recueillir des renseignements sur la personne, en décrivant les devises ou les instruments monétaires transportés, leur provenance et leur destination. Il comporte aussi des instructions sur la manière de le remplir.

433. Les postes frontières sont équipés de salles d'examen et de locaux de stockage, d'appareils mobiles d'inspection par rayon-x, de systèmes de détection automatiques, d'appareils de détection des radiations, d'appareils d'inspection par rayon-x des palettes et colis individuels, d'un système permanent de surveillance vidéo, d'endoscopes, de dosimètres, ainsi que de divers autres outils, appareils photo, caméras vidéo, etc.

434. Aux termes de l'article 4(2), en conjonction avec l'article 3 du Règlement (CE) n° 1889/2005, en cas de fausse déclaration ou de non-déclaration, « *l'argent liquide peut être retenu par décision administrative, dans les conditions prévues par la législation nationale* ». Aux termes de l'article 91¹ de la loi sur les douanes, le non-respect de l'obligation de déclarer des espèces, telle que définie par le Règlement (CE) n° 1889/2005, est passible d'une amende d'un montant maximum de 100 unités (l'unité d'amende étant fixée à 60 EEK, ce montant correspond à 6.000 EEK, soit 383,46 EUR). Afin de permettre l'identification de l'infraction mineure définie à l'article 91¹ de la loi sur les douanes, l'argent liquide peut être retenu comme élément de preuve jusqu'à l'identification des faits correspondants, conformément aux articles 62 et 124 du CPP. Néanmoins, aucune disposition n'autorise les douanes à saisir et confisquer des devises en cas de simple soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Les autorités estoniennes ont indiqué qu'en pareil cas, deux possibilités s'offriraient aux douanes : informer la CRF, qui pourrait donner immédiatement l'ordre de geler l'argent en question (article 40, paragraphes 1 et 3, de la loi LCB/FT) ; initier une procédure pénale en informant le procureur et en lui demandant d'obtenir du juge d'instruction un ordre de saisie des fonds. Les évaluateurs y voient néanmoins une insuffisance du système actuel car, si le recours à la CRF ou à un tribunal peut sans doute fonctionner pendant les heures de travail lorsque les responsables peuvent être contactés sans difficultés, la nuit, les week-ends et pendant les jours fériés, le système n'est pas pleinement opérationnel.
435. En cas de non-déclaration d'espèces ou de fausse déclaration, un voyageur peut être détenu à la frontière avec les espèces (article 91¹ de la loi sur les douanes). Les fausses déclarations sont transmises au service d'investigation de la DID. Il n'a pas été indiqué aux évaluateurs s'il existe une base légale autorisant les douanes à bloquer ou retenir les devises ou les instruments négociables au porteur en cas de soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme (critère IX.3 a).
436. Le service d'investigation de la DID conserve toutes les données nécessaires sur les déclarations d'espèces (montants supérieurs au seuil autorisé, fausses déclarations, non-respect de l'obligation de déclaration). Les douanes, quant à elles, ne conservent pas les données sur les cas de soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ; elles transmettent ce type d'information à la CRF qui en assure la conservation.
437. Aux termes d'un mémorandum d'accord entre la DID et la CRF, la DID transmet à la CRF toutes les déclarations de transports d'espèces soupçonnés d'être liés au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme. L'échange d'information et la coopération pour tout ce qui concerne les déclarations d'espèces reposent sur cet accord qui prévoit aussi la désignation de cinq membres du service de renseignement de la DID comme personnes contacts chargées d'échanger des informations avec la CRF et de répondre à ses demandes d'information. La CRF a aussi directement accès à la base de données de l'administration fiscale (à l'exception de la base de données interne des douanes).
438. La direction des impôts et des douanes a également établi des accords de coopération avec d'autres autorités publiques (direction de la police, gardes-frontières, services de sécurité de la police) et des accords d'assistance douanière avec tous les pays voisins et de nombreux autres Etats. Ces accords couvrent aussi les opérations discrètes menées conjointement. Cependant, jusqu'ici, il n'a pas encore été échangé d'informations sur les transports de devises sur la base des accords d'assistance douanière. Il est donc nécessaire de mentionner à cet égard l'article 6 du Règlement (CE) n° 1889/2005 qui stipule : « *Lorsqu'il y a des indices que des sommes en argent liquide sont liées à une activité illégale associée au mouvement d'argent liquide visée dans la Directive 91/308/CEE²⁷, les informations obtenues par le biais de la déclaration prévue à l'article*

²⁷ Première Directive LCB de l'UE.

3 ou des contrôles prévus à l'article 4 peuvent être transmises aux autorités compétentes d'autres Etats membres ». En pratique, il existe une bonne coopération entre la DID et la police des frontières, tant à l'échelon central que régional. Le travail est réparti entre les autorités dans les domaines tels que la responsabilité, la formation, les enquêtes conjointes et l'échange d'information. En cas d'absence d'accord avec un pays, la DID s'efforce d'établir des contacts de manière à la fois directe et indirecte.

439. En ce qui concerne le critère IX.9, il convient de renvoyer au régime général de sanction du code pénal, particulièrement l'infraction de blanchiment de capitaux et les dispositions couvrant le financement du terrorisme. Le régime de sanction du code pénal (et l'incrimination du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme), en conjonction avec les dispositions sur la complicité, couvre les conduites envisagées par le critère IX.9 ; on notera cependant que ce régime souffre des mêmes lacunes décrites plus haut aux sections 2.1 et 2.2.
440. En cas de détection d'un transport transfrontière anormal d'or ou de pierres ou métaux précieux, les douanes peuvent contacter un pays tiers (pays de destination ou d'origine ou autres) pour l'informer ou requérir des informations supplémentaires. L'or et les pierres et métaux précieux sont considérés comme des marchandises et, par conséquent, l'échange d'information relève dans ce cas des accords d'assistance douanière. Comme indiqué plus haut (par. 438), de tels accords ont été conclus avec un certain nombre de pays.
441. S'agissant des sauvegardes relatives aux systèmes de déclaration des transactions transfrontières, on notera que les données correspondantes sont conservées par la DID dans une base de données informatisée (Excel). Pour accéder à ces données, une autorisation adéquate est requise, qui est accordée uniquement sur la base d'une demande motivée.

2.7.2. Recommandations et commentaires

442. L'Estonie devrait mettre en place un régime efficace pour bloquer ou retenir à la frontière les devises ou les instruments négociables au porteur en cas de soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme (critère IX.3 a).
443. Il n'existe pas de disposition autorisant les douanes à saisir les devises en cas de simple soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. En pareil cas, deux possibilités s'offrent aux douanes : soit informer la CRF qui peut donner immédiatement l'ordre de geler l'argent en question, soit initier une procédure pénale en informant le procureur et en lui demandant d'obtenir du juge d'instruction un ordre de saisie des fonds. Ce système peut sans doute fonctionner pendant les heures de travail lorsque les responsables de la CRF ou les magistrats peuvent être contactés sans difficultés mais la nuit, les week-ends et pendant les jours fériés, le système n'est pas pleinement opérationnel. L'Estonie devrait donc mettre en place un système efficace permettant de saisir les espèces à tout moment en cas de soupçons de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme (les évaluateurs sont d'avis que le plus facile serait d'autoriser les douanes à saisir les devises en cas de tels soupçons).
444. L'Estonie a mis en place un nouveau système de déclaration (conformément au Règlement (CE) n° 1889/2005) qui couvre uniquement le transport d'espèces ou d'instruments négociables au porteur en entrant ou en sortant 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.²⁸

²⁸ On notera que la Commission européenne a proposé d'amender la Méthodologie du GAFI de façon à 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.

2.7.3. Application de la Recommandation Spéciale IX

	Notation	Résumé des facteurs justifiant la notation
RS.IX	PC	<ul style="list-style-type: none">• Il n'existe pas de disposition légale prévoyant, dans les cas prévus par la Recommandation Spéciale IX, qu'une autorité compétente désignée est habilitée à tout moment à bloquer ou retenir les devises ou les instruments négociables au porteur en cas de soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.• Pas de disposition légale prévoyant, dans les cas indiqués par la Recommandation Spéciale IX, qu'une autorité compétente désignée est habilitée à tout moment à saisir les devises en cas de soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.• Le système de déclaration n'ayant été mis en place qu'au milieu de 2007, il n'existe pas encore de statistiques détaillées à ce sujet et il n'est donc pas possible d'évaluer l'efficacité de ce système.• Le Règlement (CE) n° 1889/2005 et la législation nationale pertinente ne couvrent pas le transfert de devises ou d'instruments négociables au porteur entre l'Estonie et un autre Etat membre de l'UE.²⁹

²⁹ Voir note 28.

3. MESURES DE PREVENTION - INSTITUTIONS FINANCIÈRES

445. Les mesures de prévention exigées des acteurs du secteur financier sont énoncées pour l'essentiel dans la nouvelle loi relative au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme ("LPBC"). Cette loi est entrée en vigueur le 28 janvier 2008, soit une semaine avant la visite sur place. Selon la définition de son paragraphe 3, on entend par «personnes soumises à obligations» aux fins de la loi, toute personne à laquelle s'appliquent les obligations qui y sont décrites. Un certain nombre de ses dispositions valent de la même manière pour les entreprises et professions non financières désignées. S'il y a lieu, la LPBC mentionne expressément les "institutions de crédit et financières" lorsque les mesures s'adressent à ces seules entités.
446. La nouvelle loi étant entrée en vigueur le 28 janvier 2008, l'équipe d'évaluation n'a pas pu évaluer complètement l'efficacité des récentes dispositions et obligations. Elle a toutefois noté que le secteur concerné y est fortement sensibilisé. Par conséquent et vu que les décrets d'application restent à publier par le ministère des Finances, les notations ont été établies à partir des dispositions de la nouvelle LPBC et l'efficacité évaluée au regard des dispositions de l'ancienne loi.
447. Pour définir les *institutions de crédit*, la LPBC renvoie, dans son paragraphe 6.1, à la loi relative aux institutions de crédit (LIC). Le paragraphe 3 de cette loi définit une institution de crédit comme "*une société commerciale dont l'activité économique principale et permanente consiste à recevoir du public des dépôts et autres fonds remboursables, octroyer des prêts pour son propre compte et apporter d'autres financements*". La LPBC entend aussi par institution de crédit toute filiale d'un établissement de crédit étranger inscrite au registre estonien du commerce (paragraphe 6.1.2 de la LPBC).
448. De la même manière qu'elle s'y est reportée pour définir les institutions de crédit, la LPBC renvoie également, dans son paragraphe 6.2, à la LIC pour définir les *institutions financières*. Le paragraphe 5 de la LIC désigne comme institution financière "*une société commerciale autre qu'une institution de crédit, dont l'activité économique principale et permanente consiste à acquérir des participations ou exécuter une ou plusieurs transactions parmi celles visées aux dispositions 6.1.2 à 12 de la présente loi*". Les activités telles que décrites au paragraphe 6.1.2 à 12 de la LIC englobent "*les emprunts et prêts y compris les crédits à la consommation, crédits hypothécaires, affacturage et autres opérations de financement d'activités commerciales ; les crédits-bails ; les règlements, virements et autres opérations de transmission de fonds ; l'émission et la gestion de moyens de paiement autres que monétaires (par exemple, les instruments de paiement électroniques, chèques de voyage, lettres de change) ; l'octroi de garanties et la souscription d'engagements, l'exécution d'autres opérations imposant des obligations à l'égard de tiers ; les négociations pour leur propre compte ou celui de leurs clients portant sur les titres visés au paragraphe 2 de la loi relative au marché des valeurs mobilières [...], les devises et autres instruments du marché monétaires dont les chèques, billets, certificats de dépôt et autres instruments du même type ; les transactions et actes liés à l'émission et à la vente de valeurs mobilières ; la fourniture de conseils aux clients en matières économiques ; et les opérations et actes liés à la fusion et scission d'entreprises ou aux prises de participation y afférentes ; le courtage monétaire ; la gestion de patrimoine et les conseils en investissement ; la conservation et l'administration de valeurs mobilières*".
449. Par ailleurs, aux termes du paragraphe 6.2 de la LPBC, sont réputés être également des *institutions financières* aux fins de la loi tout prestataire de services de change ou de paiement, fournisseur de moyens de paiements alternatifs ; tout assureur intervenant dans le domaine de l'assurance vie au sens de la loi relative aux activités d'assurance (assureur) ; tout courtier en assurance vie au sens de cette même loi (courtier d'assurance) ; toute société de gestion et fonds de placement constitués en SARL au sens de la loi relative aux organismes de placement ; toute

société d'investissement au sens de la loi relative au marché des valeurs mobilières ; toute association d'épargne et de crédit au sens de la loi y relative ; tout établissement de monnaie électronique au sens de la loi y relative ; ou toute filiale d'un prestataire de services étranger inscrit au registre estonien du commerce fournissant l'un des services susmentionnés.

450. Les auteurs de la LPBC ont manifestement été soucieux de prendre en compte l'ensemble des activités financières telles que décrites dans la méthodologie du GAFI. De ce fait, certaines de ces activités sont doublement visées dans le paragraphe 6.2.1 de la LPBC (qui renvoie à la définition donnée au paragraphe 5 de la LIC) et dans la liste figurant dans son paragraphe 6.2.2-11 : par exemple les services de change, prestataires de services de paiement, sociétés de négoce de valeurs mobilières etc. Même si ces chevauchements peuvent donner lieu à des discussions théoriques sur la disposition particulière dont une entité donnée est susceptible de relever, la définition que la LPBC donne des institutions financières est apparemment plus large que les activités décrites dans la méthodologie du GAFI et la 3^{ème} directive anti-blanchiment de capitaux.

451. La loi relative au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme (LPBC) est la plus pertinente des lois votées au Parlement dans ce domaine. Il existe d'autres textes de loi utiles tels que la loi relative aux institutions de crédit (LIC), les lois relatives aux activités d'assurance, au marché des valeurs mobilières, etc. auxquels renvoie la LPBC et qui dotent le gouvernement de compétences supplémentaires, par exemple en ce qui concerne son pouvoir de sanction. Les lois votées au Parlement confèrent souvent le pouvoir d'émettre un instrument de droit dérivé portant sur des sous-ensembles particuliers du sujet traité dans le texte voté. La LPBC dispose (dans son paragraphe 18.5) que le ministre des Finances élabore des instruments de droit dérivés applicables aux secteurs présentant des risques faibles de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme et, (dans son paragraphe 31.6), concernant les règles et procédures internes propres à la LAB/CFT pour les institutions de crédit et financières. Ce droit dérivé a été formé par le biais des règlements du ministre des Finances n° 11 et 10 respectivement, du 3 avril 2008. Ces deux textes n'étant entrés en vigueur que le 11 avril 2008 (date de la publication au Journal officiel) et vu que le règlement du ministre des Finances n° 10 stipule dans son paragraphe 30 que "*les institutions de crédit et financières doivent mettre leurs activités et leurs documents en conformité avec les dispositions du présent règlement avant le 1^{er} novembre 2008*", il n'en a pas été tenu compte dans la partie descriptive et aux fins de la notation ; le règlement est mentionné, le cas échéant, par une note de bas de page (paragraphe 36 du Manuel du GAFI à l'intention des pays et des évaluateurs).

Devoir de vigilance relatif à la clientèle et devoir de conservation des documents

3.1. Risque de blanchiment de capitaux / financement du terrorisme

452. Un pays peut décider de ne pas appliquer certaines prescriptions de LAB/CFT, limiter ou simplifier les mesures prises en se fondant sur le fait qu'il y a peu ou pas de risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. L'Estonie n'a pas pris la décision de ne pas mettre en œuvre certaines mesures recommandées dans les 40+9 recommandations du GAFI, au seul motif que le risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme est faible voire inexistant. Toutefois, la loi estonienne autorise des mesures simplifiées de vigilance relatives à la clientèle dans des cas précis de faible risque (voir ci-après, le paragraphe 487).

3.2. Devoir de vigilance, y compris les mesures d'identification renforcées ou simplifiées (R.5 à R.8)

3.2.1. Description et analyse

Recommandation 5

453. Les obligations découlant de la recommandation 5 sont couvertes pour l'essentiel par les dispositions de la nouvelle LPBC qui traduisent la volonté du législateur estonien d'adopter des textes de loi pour satisfaire à la fois aux prescriptions énoncées dans les 40+9 Recommandations du GAFI et à celles visées dans la 3^{ème} directive anti-blanchiment de l'UE (2005/60/CE). La LPBC indique les obligations auxquelles il faut satisfaire. Comme le stipule son paragraphe 3, la loi s'applique aux institutions de crédit et financières, aux organisateurs de jeux de hasard ; aux agents ou intermédiaires immobiliers ; à tout opérateur intervenant en vertu du Code du commerce, qui reçoit une somme égale ou supérieure à 200.000 EEK (12756,32 EUR) ou un montant identique dans une autre monnaie, que l'obligation financière soit ou non exécutée en une transaction unique ou en plusieurs versement présentant des liens entre eux (sauf disposition contraire de la loi) ; aux prêteurs sur gages ; aux commissaires aux comptes et prestataires de services comptables ; aux conseillers fiscaux et comptables ; aux prestataires de services aux sociétés et trusts. Ces entités sont également désignées dans la LPBC comme des « personnes soumises à obligations » (paragraphe 10).
454. Certaines dispositions de la loi ne mentionnent explicitement que les “institutions de crédit et financières”.

Comptes anonymes et comptes sous des noms fictifs

455. Le paragraphe 15.2 de la LPBC interdit aux institutions financières de fournir des services pouvant être utilisés sans identification ni vérification préalables du client ; cette disposition exige expressément des institutions “*qu'elles n'ouvrent et ne tiennent un compte que sous le nom de son titulaire*”. Qui plus est, le libellé de la loi ignore aussi les relations nouées antérieurement. D'ailleurs, une disposition dans la précédente LPBC, plus précisément dans son paragraphe 6.3, obligeait ces institutions à ne tenir un compte que sous le nom de son titulaire. En vertu de la loi actuelle, les comptes anonymes sont non seulement illégaux mais les transactions y afférant, si elles devaient être exécutées, sont frappées de nullité *ipso iure* (conformément à la deuxième phrase du paragraphe 15.3). Les représentants du secteur privé que les évaluateurs ont rencontrés étaient parfaitement informés de cette interdiction. Les paragraphes 6.3 et 6.4 de la précédente LPBC imposaient également de n'ouvrir de comptes que sous le nom de leur titulaire.

Devoir de vigilance relatif à la clientèle

Quand les obligations de vigilance doivent-elles être impérativement respectées ?

456. Le paragraphe 12.2.1 de la LPBC impose à toute personne soumise à obligations de prendre des mesures de vigilance relatives à la clientèle, au moins au moment de nouer la relation d'affaires. Le paragraphe 11.1.2 définit la “relation d'affaires”, stipulant clairement qu'elle “*n'est pas établie sur la base d'un contrat à durée indéterminée, mais d'un contrat dont on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'il dure un certain temps pendant lequel la personne soumise à obligations exécute souvent des opérations isolées dans le cadre d'activités économiques ou de l'exercice professionnel*”. Cette définition englobe donc aussi les transactions uniques effectuées à de nombreuses reprises avec le même client, au titre d'une relation économique qui peut devoir “*durer un certain temps*”.
457. Conformément au paragraphe 12.2.1 de la LPBC, toutes les personnes soumises à obligations sont également tenues de prendre des mesures de vigilance relatives à la clientèle quand elles effectuent des transactions occasionnelles d'un montant supérieur au seuil désigné de 200 000EEK (12 782,33 EUR). Le libellé de la loi englobe aussi, de manière explicite, les situations dans lesquelles une transaction est exécutée en plusieurs opérations ayant apparemment des liens entre elles. Le paragraphe 14.2 précise en outre, si le montant total des paiements liés n'est pas connu, que l'obligation de vigilance naît dès que l'on sait avec certitude que le seuil sera dépassé.

458. Les paragraphes 25.7 et 25.8 de la LPBC obligent les institutions financières (mais pas les entreprises et professions non financières désignées) à obtenir, en même temps qu'elles fournissent des services de transmission de fonds, les informations requises en vertu du règlement (CE) n° 1781/2006 qui est directement applicable en Estonie. La loi leur impose aussi de fournir avec tout moyen de paiement alternatif des renseignements sur l'identité du donneur d'ordre et du bénéficiaire ainsi que "... *le code estonien personnel d'identification et, en son absence, la date et le lieu de naissance ou une caractéristique propre permettant d'identifier le donneur d'ordre*" (paragraphe 25.8 de la LPBC). Son paragraphe 25.1 stipule clairement que ces informations doivent être basées sur la vérification préalable de l'identité du client.
459. Le paragraphe 12.2.3 de la LPBC impose à toutes les personnes soumises à obligations de prendre des mesures de vigilance relatives à la clientèle chaque fois qu'il y a soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, indépendamment des éventuels dérogations ou seuils prévus par ailleurs dans la loi.
460. Le paragraphe 12.2.4 de la LPBC oblige les institutions financières à prendre des mesures de vigilance relatives à la clientèle chaque fois qu'elles ont des doutes quant à la véracité ou la pertinence des données d'identification précédemment obtenues.
461. Les représentants du secteur privé que les évaluateurs ont rencontrés étaient bien informés des obligations de vigilance envers la clientèle. La LPBC ayant été adoptée très peu de temps avant la visite sur place, ils ne connaissaient pas toujours les critères exacts de la nouvelle loi, mais ont indiqué que des sessions de formation étaient en cours et que de nouveaux manuels de procédure intégrant les récentes dispositions légales, étaient en préparation ou avaient déjà été fournis. Ces sessions de formation pourraient mettre à profit les procédures existantes, étant donné que la précédente LPBC contenait aussi, dans ses paragraphes 6 et suivants, des obligations d'identification et de vérification, par exemple pour les transactions en espèces dépassant un certain seuil (inférieur à celui fixé par la directive), les cas de fractionnement, d'opérations suspectes et l'ouverture d'un compte.

Mesures de vigilance requises

462. Alors que le paragraphe 12 de la LPBC énonce les obligations générales de vigilance envers le client et indique quand ces mesures doivent être prises, son paragraphe 13 décrit les étapes obligées du processus. Par ailleurs, les paragraphes 23 et 24 précisent les renseignements à recueillir en ce qui concerne les personnes physiques (paragraphe 23 de la LPBC) et morales (paragraphe 24).
463. En vertu du paragraphe 13.1.1 de la LPBC, tandis que l'*identification* d'un client est faite d'après les documents fournis par ce dernier, la *vérification* des renseignements communiqués doit être effectuée "*sur la base d'informations fiables obtenues auprès d'une source indépendante*". Le paragraphe 23.1 stipule que les informations concernant le nom de la personne, le code (estonien) personnel d'identification ou la date et le lieu de naissance, doivent être vérifiées sur un document visé aux paragraphes 2.2 ou 2.4 de la loi relative aux documents d'identité. Outre les pièces d'identité nationales, la loi autorise également l'utilisation d'un passeport ou d'un permis de conduire qui contiennent des données comparables à celles figurant sur le document d'identité national visé au paragraphe 2.4 de la loi y relative. Une prescription semblable figurait dans le paragraphe 7.1 de la précédente LPBC.
464. Le paragraphe 23.2 de la LPBC impose en outre "*de faire une copie de la page du document d'identité présenté aux fins d'identification, sur laquelle figurent les données à caractère personnel et une photographie. Qui plus est, lors de l'identification et de la vérification des*

personnes visées à l'alinéa 1), une personne soumise à obligations enregistre les données personnelles suivantes :

- 1) nom et nom du représentant ;
- 2) code personnel d'identification ou, en l'absence de ce code, la date et le lieu de naissance ;
- 3) nom et numéro du document ayant servi pour l'identification et la vérification, sa date de délivrance et le nom de l'organe émetteur ;
- 4) nom du document ayant servi à l'identification et vérification du droit de représentation, sa date de délivrance et le nom de l'émetteur.”

Une prescription semblable figurait au paragraphe 11 de la précédente LPBC (liste des renseignements à recueillir) et à la deuxième phrase du paragraphe 9.1, dans laquelle il est demandé une photocopie du(des) document(s) d'identification.

465. Dans son paragraphe 23.4 également, la loi stipule qu'une personne ou un client participant à une transaction exécutée au titre d'activités économiques ou professionnelles, présente les documents demandés par la personne soumise à obligations et fournit les informations utiles pour la mise en œuvre des mesures de vigilance relatives à la clientèle.

466. S'il n'est pas possible de fournir ces documents, des documents certifiés ou authentifiés par un notaire public peuvent être utilisés pour la vérification de l'identité de la personne (paragraphe 23.6 de la LPBC). Conformément au paragraphe 23.7 de la même loi, “une personne ou un client participant à une transaction économique ou professionnelle ou à un acte officiel certifié, à la demande de la personne soumise à obligations, l'exactitude des informations communiquées et des documents qu'elle a en main, ou par sa signature”.

467. Les personnes soumises à obligations sont autorisées à utiliser les informations qui leur sont communiquées par les institutions de crédit titulaires d'une autorisation d'exercer en Estonie ou dans tels autres Etats ayant adopté des prescriptions identiques à celles qui figurent dans la LPBC. Si la loi spécifie que les Etats membres de l'Espace économique européen sont réputés répondre à ces critères, aucune autre indication n'est disponible concernant la question de savoir quels sont les pays qui satisfont à cette prescription (paragraphe 14.4 de la LPBC).³⁰

468. Les mesures de vigilance requises, telles que décrites aux paragraphes 456 à 467 ci-dessus, peuvent aussi faire l'objet des sanctions prévues au paragraphe 57 de la LPBC pour les personnes physiques et morales qui “n'exécutent pas les obligations d'identification”. La sanction applicable aux personnes physiques est une amende pouvant aller jusqu'à 300 “unités d'amende” ; une telle unité correspondait à 60 EEK au moment de la visite sur place, aussi l'amende maximale pour les personnes physiques s'élève-t-elle à 18 000 EEK (environ 1 150 EUR). Les personnes morales sont, quant à elles, passibles d'une amende maximale de 500 000 EEK (environ 31 955 EUR). Ces amendes ne peuvent se cumuler en cas de manquements multiples.

469. Les paragraphes 13.1.2 et 3 de la LPBC exigent que soient identifiées la personne physique intervenant en qualité de représentant de la personne morale ainsi que cette dernière. Des précisions sont apportées ci-après :

470. En ce qui concerne la personne prétendant agir pour le compte de la personne morale quand cette dernière est censée devenir cliente de la personne soumise à obligations, le paragraphe 13.1.2 de la LPBC impose “l'identification et la vérification du représentant de la personne physique ou morale ainsi que l'identification et la vérification du droit de représentation”. Les obligations

³⁰ La liste des pays tiers imposant des obligations équivalentes a été adoptée, le 18 avril 2008, par le Comité sur la prévention du blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (*Entente entre les Etats membres sur l'équivalence des pays tiers en vertu de la Directive anti-blanchiment (Directive 2005/60/CE)*). La liste et la traduction en estonien ont été publiées sur les sites internet du ministère des Finances, de l'ASF et de la CRF.

légales concernant l'identification du représentant agissant sont, par conséquent, identiques à celles applicables aux clients qui sont des personnes physiques, décrites plus haut.

471. Pour ce qui est du pouvoir de représentation, le paragraphe 23.5 de la LPBC dispose que *“le représentant d'une personne morale d'un pays étranger doit présenter à la personne soumise à obligations qui lui en fait la demande, des documents actés devant notaire certifiant ses pouvoirs, ou authentifiés conformément à une procédure équivalente, légalisés ou certifiés authentiques par une attestation remplaçant la légalisation (apostille), sauf prescription contraire d'un accord international”*. Le paragraphe 23.1 de la LPBC précise bien que *“le représentant d'une personne participant à une transaction soumet, dans la forme requise, un document certifiant son droit de représentation”*. La forme requise est définie en détail aux paragraphes 23 et 24 de la LPBC.
472. Le paragraphe 24 de la LPBC fait obligation aux institutions financières de recueillir et de vérifier les informations concernant la constitution et les capacités légales de l'entité morale envers laquelle elles sont tenues de prendre des mesures de vigilance, ainsi que les pouvoirs de d'engager celle-ci. Selon le *“Rapport explicatif du projet de loi relative au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme”*, l'un des objectifs à l'origine du paragraphe 24 de la LPBC était de satisfaire au critère 5.4b de la recommandation 5. Ce paragraphe 24 indique expressément que *1) Une personne soumise à obligations identifie la personne morale, sa capacité juridique passive et la vérifie. Une personne morale enregistrée en Estonie ou la succursale d'une société étrangère enregistrée en Estonie est identifiée sur la base de l'extrait du registre pertinent ou de la transcription de l'attestation d'inscription ou d'un document semblable, qui a été émis par l'autorité ou l'organe compétent au plus tard six mois avant sa soumission. 2) Le document présenté aux fins de permettre l'identification doit indiquer au moins 1) la dénomination commerciale ou le nom, le siège et l'adresse de la personne morale ; 2) le code du registre ou le numéro d'inscription ; 3) la date de délivrance du document et le nom de l'organe émetteur. 3) Sur la base des documents visés au point 1) ou, si ces documents ne contiennent pas les données en question, sur la base des informations communiquées par le représentant de la personne morale participant à la transaction, la personne soumise à obligations enregistre les renseignements suivants : 1) le nom du directeur ou des membres du conseil d'administration ou de l'organe le remplaçant ainsi que leur autorisation de représenter la personne morale ; 2) le domaine d'activité de la personne morale ; 3) les coordonnées de ses moyens de communication ; 4) les données relatives aux bénéficiaires effectifs de la personne morale.”*
473. Les paragraphes 13.1.2 et 3 de la LPBC imposent à la personne soumise à obligations d'identifier et de vérifier l'identité des personnes physiques agissant pour leur propre compte ou pour celui de la personne morale ainsi que d'identifier la personne morale pour laquelle la personne physique est autorisée à intervenir et les personnes physiques qui sont les bénéficiaires effectifs in fine de la personne morale.
474. Or, le libellé de la loi (du moins d'après la traduction anglaise fournie) n'indique pas expressément qu'un cas de bénéficiaire effectif peut aussi se présenter quand une personne physique agit pour le compte d'une autre personne physique (pour le libellé du paragraphe 8 de la LPBC définissant le terme « bénéficiaire effectif » aux fins de la présente loi, voir ci-après le paragraphe 478). Si les dispositions légales applicables peuvent s'interpréter comme englobant cette situation, cette interprétation n'est pas expressément obligatoire ; on pourrait aussi les comprendre de telle manière que la notion de “bénéficiaire effectif” ne s'appliquerait qu'aux personnes possédant ou contrôlant in fine des personnes morales. Par ailleurs, la partie pertinente du *“rapport explicatif du projet de loi relatif au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme”* semble autoriser les deux lectures.
475. Pour les rédacteurs de la loi et, en fait, toutes les autorités estoniennes rencontrées par les évaluateurs, il est clair que les dispositions relatives aux bénéficiaires effectifs englobent aussi le

cas des personnes physiques exerçant un contrôle sur d'autres personnes physiques. Les représentants du secteur financier rencontrés ne partagent manifestement pas cette interprétation. Il semble, au contraire, que le plus grand nombre entend, dans la notion de "bénéficiaire effectif", le contrôle exercé en dernier ressort sur des entités morales (uniquement). Tout élément indiquant qu'une personne physique subit d'une quelconque manière le contrôle d'une autre personne physique sans l'avoir déclaré (comme c'est le cas des comptes tenus par des fondés de pouvoir ou des notaires), serait considéré par tous comme un acte suspect qu'ils signaleraient à la CRF.

476. Pour les autorités estoniennes, cela vient probablement de ce que la visite sur place a suivi immédiatement l'entrée en vigueur de la nouvelle LPBC. La notion de "bénéficiaire effectif" n'existait pas dans la législation antérieure (en vigueur jusqu'au 28 janvier 2008, date à laquelle la nouvelle loi a pris effet. Cela étant, son paragraphe 10 stipulait que "*si lors de l'identification, il y a des motifs raisonnables de soupçonner qu'une personne agit au nom ou pour le compte de quelqu'un d'autre, l'institution financière ou de crédit ... obtient des informations sur la véritable identité de la personne au nom ou pour le compte de laquelle la personne agit*", ainsi que l'obligation légale de mettre fin à la relation d'affaires et d'informer la CRF en cas d'impossibilité d'appliquer les mesures de vigilance à l'égard du bénéficiaire effectif. Ainsi, alors que le terme "bénéficiaire effectif" était manifestement mal compris, il semble que les obligations sous-jacentes étaient respectées.

477. Le paragraphe 13.1.3 de la LPBC impose, entre autre, de "*recueillir des informations sur la propriété et la structure de contrôle de la personne morale, fiducie, société civile ou autres structures juridiques contractuelles en se basant sur les renseignements fournis dans le cadre des négociations ayant précédé le contrat ou émanant d'une autre source fiable et indépendante*"; en le rapprochant du paragraphe 8 de la même loi, on peut conclure qu'il est nécessaire de parvenir à connaître la propriété et la structure de contrôle de l'entité morale, pour satisfaire à cette obligation légale. Le paragraphe 24.3.4 de la LPBC impose également d'enregistrer les données relatives au bénéficiaire effectif de l'entité juridique lors de son identification. Cependant, même si cela donne des indications sur la propriété et la structure de contrôle de la personne morale, une approche plus large est indispensable pour la comprendre et ce n'est pas la même chose que de déterminer le bénéficiaire effectif dans le cadre d'un processus plus linéaire.

478. Le paragraphe 13.1.3 de la LPBC impose aussi d'identifier le bénéficiaire effectif d'une entité morale. Le paragraphe 8 de la loi définit le bénéficiaire effectif en ces termes :

"1) Le bénéficiaire effectif est la personne physique qui, mettant à profit son influence, exerce le contrôle en dernier ressort et dans l'intérêt, au bénéfice et pour le compte de laquelle une transaction ou un acte est exécuté. Le bénéficiaire effectif est la personne physique qui, in fine, possède la société ou exerce le contrôle sur sa gestion : 1) en détenant plus de 25 % des actions ou droits de vote par le biais d'une participation de contrôle directe ou indirecte y compris sous la forme de titres au porteur ; 2) en exerçant autrement le contrôle sur la gestion de la personne morale. 2) Le bénéficiaire effectif est aussi la personne physique qui, dans une proportion d'au moins 25 % fixée au préalable, est la bénéficiaire d'une personne morale ou d'une société civile, ou encore de tout autre arrangement contractuel qui administre ou répartit des actifs immobiliers, ou exerce le contrôle sur les actifs immobiliers de la personne morale, de la société civile, ou de tout autre arrangement contractuel dans une proportion d'au moins 25%. 3) Le bénéficiaire effectif est également la personne physique qui, dans une proportion non déterminée au préalable, est la bénéficiaire de la personne morale ou de la société civile, ou encore de tout autre arrangement contractuel qui administre ou répartit des actifs immobiliers et dans l'intérêt de laquelle la personne morale, la société civile, ou encore tout autre arrangement contractuel est établi ou fonctionne."

Le paragraphe 24 de la LPBC exige que ces données soient dûment vérifiées.

479. Le paragraphe 13.1.4 de la LPBC fait obligation “*d’obtenir des informations sur la relation d’affaires et l’objet de la transaction*”. Selon le “Rapport explicatif du projet de loi relative au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme”, ledit paragraphe dispose que “*la personne soumise à obligations en vertu de la LPBC est tenue de comprendre pourquoi et à quelle fin l’autre partie désire nouer une relation contractuelle*”. Il n’existe pas de sanction particulière pour punir les manquements à cette disposition mais, en tant qu’obligation légale découlant de la LPBC, on pourrait dire qu’il est possible de la sanctionner en cela que son inexécution indique une défaillance des contrôles internes de l’établissement. Ces mesures internes sont obligatoires en vertu du paragraphe 59.2 de la loi relative aux institutions de crédit et d’autres dispositions semblables des lois relatives aux entreprises d’investissement et d’assurance. Conformément à son paragraphe 103, le fait d’omettre de se doter des mesures appropriées donne lieu à une injonction, c’est-à-dire une mesure administrative qui ordonne l’exécution d’une demande particulière dans un délai donné. Ne pas s’y plier peut aboutir à une amende en vertu du paragraphe 104 de cette même loi. Des dispositions analogues figurent aux paragraphes 172, 173 et 181 de la loi relative aux activités d’assurance ; 234 et 235 de la loi sur le marché des valeurs mobilières et 289, 290 et 301 de la loi sur les fonds de placement. Ce mode de sanction semble toutefois particulièrement sinueux et serait inefficace si les contrôles internes de l’établissement étaient satisfaisants et que l’infraction avait d’autres motifs (par exemple un employé contournant avec ingéniosité le dispositif de contrôle interne).

480. Le paragraphe 13.5 de la LPBC impose une vigilance continue à l’égard des clients par le biais “*d’un suivi constant de la relation d’affaires, y compris en contrôlant les opérations exécutées au cours de cette relation, d’une vérification régulière des données utilisées pour l’identification, d’une mise à jour des documents, données ou renseignements et, s’il y a lieu, d’une identification de la source et de la provenance des fonds servant à la transaction*”. Le non-respect de ces dispositions est passible de sanctions tel qu’indiqué au paragraphe 468 ci-dessus. En plus de la mise à jour régulière des informations ainsi recueillies et de leur vérification en vertu de la disposition susmentionnée, le paragraphe 26 de la LPBC impose de stocker ces données sous une forme permettant de donner des réponses “complètes et immédiates” aux demandes d’information de la CRF. Le non-respect des dispositions relatives à l’enregistrement et à la conservation des pièces peut être sanctionné (paragraphe 58 de la LPBC) de la manière prévue au paragraphe 57 de cette même loi en cas de manquements aux mesures de vigilance relatives à la clientèle.

481. Les mesures décrites dans les trois derniers paragraphes susmentionnés (478 à 480) contiennent des éléments qui, dans la nouvelle LPBC entrée en vigueur le 28 janvier 2008, vont pour l’essentiel très au-delà des exigences plus formelles de la précédente loi. D’ailleurs, les représentants du secteur privé rencontrés étaient parfaitement conscients que la nouvelle LPBC exige qu’ils aient une connaissance plus détaillée de leur clientèle et de ses activités, et ils se préparent déjà à ces nouvelles obligations depuis un certain temps.

Risque

482. Le paragraphe 19 de la LPBC exige des institutions financières et des entreprises et professions non financières désignées qu’elles prennent des mesures de vigilance renforcées relatives à la clientèle en cas de “*risque élevé de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme*”. La loi indique comme critères demandant l’application de mesures renforcées, les situations suivantes :

- l’identification du client n’a pas été faite en sa présence physique (soit parce qu’il n’est pas client de l’établissement financier soit qu’il s’agit de clients existants acceptés sans avoir été identifiés en étant présents physiquement avant l’entrée en vigueur de la loi actuelle, ce qui a empêché les institutions financières de le faire) ;
- les cas dans lesquels l’identification ou la vérification d’une personne fait naître des soupçons quant à l’exactitude des données ou l’authenticité des documents présentés ; ou que le bénéficiaire effectif n’a pas été identifié ; ou

- la personne ou le client participant à une transaction ou à un acte officiel exécuté au titre d'activités économiques ou professionnelles est une personne politiquement exposée.

483. Les personnes soumises à obligations ne disposent pas actuellement d'autres indications sur les circonstances susceptibles de poser "*un risque élevé de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme*". Le paragraphe 3.3.2 de la LPBC énonce que les règles internes d'un établissement devraient décrire les transactions présentant un plus haut risque et l'alinéa 6 de la même disposition stipule que les prescriptions à cet égard sont arrêtées par le ministre des finances. Selon le ministère des Finances, un décret ministériel (instrument de droit dérivé, contraignant et donnant lieu à sanctions) en cours de rédaction, vise à traiter cette question et d'autres pour lesquelles la LPBC lui impose de formuler des recommandations complémentaires. La version préliminaire de ce décret n'était pas disponible aux fins d'examen par les évaluateurs.

484. La LPBC établit une distinction entre les catégories de situations présentant a) « *un haut risque* » de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme qui, en vertu de son paragraphe 19, exigent des mesures de vigilance renforcée relatives à la clientèle et ; b) les "*transactions à plus haut risque* " visées à son paragraphe 30. Bien que la différence de formulation paraisse négligeable, il faut souligner qu'il en existe une entre "haut risque " et "plus haut risque " (une distinction également faite, par exemple, dans l'article 13 de la 3^{ème} directive anti-blanchiment de l'UE) : alors que le "haut risque" se situe en haut de l'échelle des risques, le "plus haut risque" ne concerne que les situations plus risquées que la moyenne. Il est par ailleurs intéressant de noter que les clients non-résidents et ceux de la banque privée (exemples cités au critère 5.8 de la Méthodologie) n'entrent pas dans les catégories de situations présentant un plus haut risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme visées au paragraphe 19 de la loi, qui imposeraient l'application de mesures de vigilance renforcée envers la clientèle ; ce qui est particulièrement surprenant eu égard à la situation géopolitique de l'Estonie et de ses nombreux comptes non-résidents (pour un aperçu voir le paragraphe 82). Pour le reste, la prescription du paragraphe 30.3.2 de la LPBC y pourvoit en partie, stipulant que toute personne soumise à obligations doit se doter de règles internes qui, notamment, "*décrivent les transactions présentant un plus haut risque et arrêtent les obligations et procédures permettant d'effectuer et contrôler ce type d'opération*". Or, comme la loi s'intéresse davantage au suivi des transactions qu'aux mesures de vigilance relatives à la clientèle, cela ne comble pas entièrement la différence entre les catégories de situations présentant un "plus haut risque" énoncées dans la Méthodologie, et celles présentant un "haut risque" spécifiées au paragraphe 19 de la LPBC.

485. Le paragraphe 18 de la LPBC énonce les critères applicables aux situations présentant un faible risque, qui comprennent les cas dans lesquels l'objet des mesures de vigilance est une personne morale de droit public constituée en Estonie ; une administration ou une autre autorité remplissant des missions publiques en Estonie ou dans un autre Etat membre de l'Espace économique européen (EEE) ; une autorité de la Communauté européenne ; une entreprise d'un Etat membre de l'EEE ou d'un pays tiers qui est soumise à des obligations équivalentes à celles prévues dans la présente loi et dont les titres sont échangés sur le marché financier réglementé d'un ou de plusieurs Etats membres de l'EEE ; une institution financière ou de crédit pouvant être située dans un Etat membre de l'EEE ou dans un pays tiers et qui, dans ce pays, est soumise à des obligations équivalentes à celles prévues dans la présente loi et dont la conformité à ces obligations fait l'objet d'une surveillance des pouvoirs publics.

486. Conformément au paragraphe 18.5 de la LPBC, le ministre des finances définit des critères supplémentaires dans ce domaine. Là encore, le ministère des Finances fait savoir qu'un décret ministériel (instrument de droit dérivé, contraignant et donnant lieu à sanctions) visant à traiter cette question, est en cours d'élaboration³¹.

³¹ Le règlement du ministre des Finances a été publié au Journal officiel et a pris effet le 11 avril 2008 ; voir le paragraphe 451.

487. Le paragraphe 17 de la LPBC laisse aux institutions financières concernées la latitude de déterminer l'ampleur et les modalités des mesures de vigilance relatives à la clientèle à prendre dans les situations présentant un faible risque. Il fait obligation toutefois d'évaluer au minimum les éléments de base sur lesquels repose une telle situation et interdit de prendre des mesures simplifiées de vigilance quand la situation présente un risque élevé de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.
488. En ce qui concerne la mise en œuvre des mesures simplifiées de vigilance relatives à la clientèle, le paragraphe 18 de la LPBC prévoit, dans chaque cas où elles sont mises en œuvre, la possibilité de les appliquer aux entités nationales, à des entités semblables originaires de l'EEE ou d'un pays tiers qui imposent "*des obligations équivalentes à celles prévues dans la présente loi*". Les organes estoniens de supervision n'ont toujours pas précisé de quels pays il s'agissait³².
489. Le paragraphe 17.2 de la LPBC stipule que "*des mesures simplifiées de vigilance relatives à la clientèle ne peuvent être prises lorsqu'il y a soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme*". Cette disposition s'applique aux institutions financières comme aux entreprises et professions non financières désignées.
490. Conformément au 18.5 de la LPBC, le ministre des finances définit "*les critères déterminant le faible risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme au regard de certaines personnes ou transactions, dans les cas où il est possible d'appliquer des mesures simplifiées de vigilance relatives à la clientèle*". Cette réglementation n'existait pas au moment de la visite sur place, mais l'équipe d'évaluation a appris qu'un décret ministériel (instrument de droit dérivé, contraignant et donnant lieu à sanctions) visant à traiter cette question, était en cours d'élaboration³³.
491. La précédente LPBC ne comportait pas de disposition axée sur les risques. Les représentants du secteur privé avaient compris que les informations supplémentaires recueillies au titre des nouvelles obligations de vigilance envers la clientèle devraient entraîner un examen plus approfondi, lorsque cela paraissait justifié. L'équipe a appris, notamment, que les grandes banques détenues par des intérêts étrangers appliquaient déjà, depuis un certain temps, des procédures d'acceptation des clients modulées en fonction des risques.
492. Le manque de recommandations disponibles au moment de la visite sur place fait craindre que les obligations de la nouvelle loi ne puissent être exécutées dans des conditions optimales.

Moment de la vérification

493. Le paragraphe 12.2 de la LPBC dispose que "*Toute personne soumise à obligations prend des mesures de vigilance relatives à la clientèle au moins : 1) au moment de l'établissement d'une relation d'affaires*", pour les relations définies au paragraphe 11 de la loi qui comprennent de nombreuses transactions isolées telles que décrites plus haut. Cette même obligation figurait au paragraphe 6.3 de la précédente loi.
494. La LPBC fait deux exceptions à la règle susmentionnée. Premièrement, conformément à son paragraphe 15.4, une institution financière ou de crédit peut, exceptionnellement, à la demande d'une personne participant à la transaction, ouvrir un compte avant que les mesures de vigilance relatives à la clientèle requises par la loi n'aient été pleinement appliquées, à condition de ne débiter le compte qu'après leur mise en œuvre et d'effectuer le premier paiement y afférant par le biais du compte de la même personne, ouvert dans une institution de crédit exerçant ses activités dans un Etat membre de l'EEE ou dans un pays où des obligations équivalentes à celles prévues dans la présente loi sont en vigueur. Deuxièmement, un assureur ou un courtier d'assurance peut

³² Voir la note de bas de page 30.

³³ Cela a été fait entre-temps ; voir le paragraphe 451.

vérifier l'identité du bénéficiaire d'une police d'assurance-vie après l'établissement de la relation d'affaires mais, dans tous les cas, avant le premier décaissement ou avant que le bénéficiaire ne commence à jouir des droits acquis au titre de ladite police.

495. En vertu de la prescription générale établie par son paragraphe 30, la LPBC impose à toute personne soumise à obligations de se doter de règles internes garantissant le respect des obligations légales de vigilance relatives à la clientèle, telles qu'énoncées dans son paragraphe 13 ; et à mettre en place les mesures appropriées applicables aux transactions présentant un haut risque et à celles présentant un faible risque. Bien que cela ne soit pas explicitement dit, les autorités estoniennes estiment que cette formulation englobe aussi tous les cas dans lesquels une relation d'affaires démarre avant que les mesures de vigilance relatives à la clientèle ne soient complètement appliquées, ce qu'autorise le législateur seulement dans les circonstances décrites aux paragraphes 15.4 et 5 de la loi. Les représentants du secteur financier rencontrés par les évaluateurs considèrent comme un cas de risque élevé une relation d'affaires qui n'a pas encore fait l'objet de toutes les mesures de vigilance relatives à la clientèle. Conformément au paragraphe 30.6 de la LPBC, le ministre des finances définit les prescriptions additionnelles relatives aux règles internes. Ces recommandations manquaient toujours au moment de la visite sur place. Toutefois, le ministère des Finances a fait savoir qu'elles étaient en cours d'élaboration (sous la forme d'un instrument juridique dérivé qui est contraignant et donne lieu à sanctions). Le paragraphe 13.3 de la précédente loi exigeait de la même manière des institutions financières qu'elles se dotent de règles internes qui garantissent l'exécution des obligations en découlant.

Absence de conformité satisfaisante aux obligations de vigilance relatives à la clientèle

496. Conformément à son paragraphe 27, la LPBC interdit aux personnes soumises à obligations de nouer ou de maintenir une relation d'affaires, d'effectuer des transactions isolées avec des personnes ou des entités ne fournissant pas les informations ou documents nécessaires à l'application des mesures de vigilance relatives à la clientèle imposées par la loi. Les représentants du secteur financier rencontrés par les évaluateurs sont parfaitement informés de cette prescription. Le paragraphe 9.4 de la précédente loi contenait une obligation semblable, mais l'exécution de la transaction était autorisée dans des circonstances exceptionnelles "*seulement si rien ne permet de douter de l'identité de la contrepartie*".

497. Dans les cas où il est impossible de s'acquitter pleinement des obligations de vigilance relatives à la clientèle parce que l'autre partie ne fournit pas les informations ou documents nécessaires, toutes les personnes soumises à obligations sont tenues d'en informer la CRF conformément aux paragraphes 32.2, 27.1 et 2 de la LPBC. Les représentants du secteur financier rencontrés par les évaluateurs ont connaissance de cette obligation et disent avoir, dans le passé, déclaré à la CRF des cas de documents manquants. En fait, la précédente loi contenait aussi, dans son paragraphe 10.2, une telle prescription : "*S'il est impossible d'identifier la personne au nom ou pour le compte de laquelle une autre personne agit, l'institution de crédit ou financière [...] n'est pas autorisée à exécuter la transaction. L'institution de crédit ou financière [...] est aussi tenue d'informer sans délai la Cellule de renseignement financier de l'intention manifestée par la personne d'exécuter la transaction ou de la transaction ayant déjà été exécutée par la personne.*"

498. Le paragraphe 27.3 de la LPBC stipule qu'il peut être mis fin à une relation d'affaires sans tenir compte des délais normaux habituels en l'espèce, dans les cas où le partenaire d'affaires est dans l'incapacité de fournir les informations ou la documentation nécessaires demandées par la personne soumise à obligations. Cette disposition s'applique aux situations relevant des critères 5.2 e) ou 5.17, à savoir lorsqu'une relation d'affaires existe déjà depuis un certain temps et que la demande d'informations intervient dans le cadre des mesures en cours de vigilance envers la clientèle ou en raison de doutes ultérieurs quant à la véracité des informations fournies. La loi n'oblige pas explicitement à y mettre un terme dans ces cas (dans les exemples de situations cités

au critère 5.14, le paragraphe 27.2 de la LPBC impose d'interrompre la relation). Si des mesures additionnelles de vigilance avaient été rendues nécessaires par la transaction particulière qu'un client de longue date tentait d'exécuter, le paragraphe 32 exige qu'une déclaration soit faite à la CRF. Toutefois, la loi n'oblige apparemment pas à mettre fin à la relation d'affaires ou à faire une déclaration à la CRF dans les cas où il n'est pas répondu à une demande de documents complémentaires découlant de la mise en œuvre des mesures en cours de vigilance relatives à la clientèle. Les représentants du secteur financier rencontrés par les évaluateurs considèrent, néanmoins, cette situation comme suspecte et la signaleraient par conséquent à la CRF avant de mettre un terme à la relation d'affaires en fonction des avis que cette dernière formulerait en retour.

Clients existants

499. La législation estonienne et, plus précisément le paragraphe 13.1.5 de la LPBC, contraint toutes les personnes soumises à obligations à surveiller de manière "constante" leurs relations d'affaires et les opérations entreprises dans ce cadre, leur imposant dans cette même disposition de vérifier régulièrement les données d'identification ainsi que la mise à jour des documents, données ou informations utiles et, s'il y a lieu, d'identifier la source et la provenance des fonds utilisés pour l'opération. Conformément au paragraphe 14.3, la portée des mesures de vigilance relatives à la clientèle peut être modulée en fonction des risques encourus. On ne trouve pas d'exemples dans la loi, ni de directive indiquant précisément quand il convient de mettre ces mesures en œuvre à l'égard des clients existants. Toutefois, les paragraphes 12.2 et 4 de la LPBC imposent de prendre de telles mesures quand le montant de la transaction est important, c'est-à-dire supérieur à 200 000 EEK (12 782,33 EUR) ainsi que dans les cas où il y a des doutes quant à la véracité des données déjà recueillies. Le paragraphe 19.4 stipule que, dans les situations visées aux paragraphes 1 et 2, la personne soumise à obligations applique plus souvent que de coutume les mesures de vigilance relatives à la clientèle indiquées au paragraphe 13.1.5.

500. Le droit estonien confirme, en vertu des deux lois relatives à la LBC, l'ancienne comme l'actuelle, que les comptes ne peuvent être tenus que sous le nom même de leurs titulaires. Les autorités ainsi que les représentants du secteur financier rencontrés par les évaluateurs, affirment que les comptes anonymes ou numérotés ont toujours été illégaux en Estonie.

Recommandation 6

501. Dans le cadre des mesures générales de vigilance relatives à la clientèle, les personnes soumises à obligations en vertu de la LPBC, sont tenues, conformément à son paragraphe 23.3, d'enregistrer l'adresse du lieu de résidence et la profession ou le domaine d'activité de la personne à identifier sur la base des informations qu'elle a communiquées. Si la personne ou le client qui participe à une transaction au titre d'activités économiques ou professionnelles, est une personne physique d'une autre Etat membre de l'EEE ou d'un pays tiers, la personne soumise à obligations doit enregistrer les informations permettant de déterminer si cette personne exerce ou a exercé d'importantes fonctions publiques, si elle est un proche associé ou un membre de la famille de celle-ci.

502. Ces fonctions sont définies aux paragraphes 20 et 21 de la LPBC, lesquels stipulent qu'une personne politiquement exposée est une personne physique qui exerce ou a exercé d'importantes fonctions publiques, les membres de sa famille et ses proches associés. Une personne qui, à la date d'exécuter une transaction, n'a pas exercé d'importantes fonctions publiques depuis un an au moins, les membres de sa famille ou ses proches associés, n'est pas réputée être politiquement exposée. Ce délai d'un an va dans le sens de la 3^{ème} directive anti-blanchiment de l'UE, mais une telle dérogation n'est pas prévue par les Recommandations du GAFI.

503. Le paragraphe 20.2 de la LPBC fournit une liste exhaustive des personnes qui, aux fins de la présente loi, entrent dans la catégorie des “*personnes exerçant d’importantes fonctions publiques*” : un chef d’Etat ou de gouvernement, un ministre, son adjoint ou un ministre délégué ; un membre du Parlement ; un juge d’une cour suprême, constitutionnelle ou d’une autre instance judiciaire à laquelle il n’est possible de faire appel que dans des circonstances exceptionnelles ; un membre du conseil de surveillance de la cour des comptes de l’Etat ou de la banque centrale ; un ambassadeur, un chargé d’affaires et un officier supérieur des Forces armées ; un membre de l’organe de direction, de supervision ou d’administration d’une entreprise publique. Les fonctions au sein de l’Union européenne et d’autres organisations internationales sont également incluses dans cette liste (paragraphe 20.3 de la LPBC).
504. Le paragraphe 20.4 de la LPBC définit comme “*membre de la famille d’une personne qui exerce d’importantes fonctions publiques*” son conjoint ; un partenaire ayant qualité de conjoint en vertu de la loi du pays de résidence de la personne ou une personne qui, à la date d’effectuer la transaction, a partagé le foyer de la personne pendant une période d’au moins un an ; ses enfants et leurs conjoints ou partenaires, ses parents.
505. Le paragraphe 30.4 de la LPBC dispose que les règles internes d’une personne soumise à obligations doivent contenir des instructions permettant de déterminer avec efficacité et rapidité si une personne est politiquement exposée, tel qu’indiqué plus haut. Conformément à son paragraphe 21.2.1, les personnes soumises à obligations sont tenues, quand elles nouent une relation d’affaires avec une telle personne, d’appliquer des procédures internes établies sur la base des risques qui sont nécessaires pour prendre la décision de nouer la relation d’affaires ou d’effectuer la transaction. Le paragraphe 19.2.3 stipule aussi qu’une telle relation impose des mesures renforcées de vigilance relatives à la clientèle.
506. Le paragraphe 30.6 indique que des lignes directrices complémentaires doivent être formulées sur le sujet par le ministre des finances. Ces directives n’ont pas encore été publiées mais sont en préparation d’après le ministère³⁴.
507. Conformément au paragraphe 21.2.2 de la LPBC, il appartient au conseil de direction de la personne soumise à obligations ou à la (aux) personne(s) qu’il aura autorisé(es), de prendre la décision de nouer une relation d’affaires avec les personnes politiquement exposées visées plus haut.
508. Le paragraphe 21.2.3 de la loi exige des personnes soumises à obligations qu’elles prennent des mesures permettant de déterminer la provenance des capitaux ou des autres biens utilisés, quand elles nouent une relation d’affaires ou participent à une transaction.
509. Le paragraphe 21.2.4 de la LPBC en rapport avec le paragraphe 13.1.5, impose aux personnes soumises à obligations de procéder à une surveillance constante de la relation d’affaires avec une personne politiquement exposée.
510. Force est de constater, sous l’angle de la mise en œuvre, qu’une des petites banques locales au moins, n’effectuait pas, au moment de la visite sur place, de contrôles indépendants pour vérifier la possibilité qu’une personne occupe des fonctions politiquement exposées. Les grandes banques intervenant au plan international consultent en général, dans le cadre de leurs procédures d’acceptation d’un client, une ou plusieurs bases de données du secteur privé qui devraient fournir des informations indiquant si un client est une personne politiquement exposée.

Éléments supplémentaires

³⁴ Voir le paragraphe 451.

511. Il a été constaté au départ une certaine confusion au sujet de la formulation exacte de la loi et sur le fait de savoir si les obligations de la Recommandation 6 s'appliquaient aux PPE exerçant d'importantes fonctions publiques nationales. Après avoir vérifié la traduction, il semble que la définition d'une personne politiquement exposée, au paragraphe 20 de la LPBC, soit formulée de manière à inclure les personnes politiquement exposées au plan national, alors que les obligations particulières propres à de telles personnes figurant au paragraphe 21 de la loi, ne concernent que les personnes étrangères politiquement exposées. D'ailleurs, tant les autorités estoniennes que les représentants du secteur financier pensent clairement que les personnes politiquement exposées au plan national ne sont pas concernées par les obligations légales particulières relatives aux personnes politiquement exposées en vertu de la LPBC.

512. L'Estonie n'a pas signé la Convention des Nations unies de 2003 contre la corruption³⁵. Toutefois, elle a signé le 8 juin 2000 et ratifié le 6 décembre 2001, la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption (STCE n°173), qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2002.

Recommandation 7

513. Selon les représentants du secteur bancaire rencontrés par les évaluateurs, la forte concentration de ce marché en Estonie explique que les établissements nationaux aient établi directement peu de relations de correspondant bancaire, un grand nombre d'entre eux faisant appel à leurs sociétés mères étrangères pour ces services. Il n'en demeure pas moins que le modèle d'entreprise de la banque correspondante existe et qu'il est parfaitement connu.

514. L'article 87.6 de la Loi relative aux institutions de crédit (LIC) stipule qu'une relation de correspondant est le lien juridique créé par le contrat passé entre des institutions de crédit et aux termes duquel une institution utilise un compte (compte de correspondant) ouvert dans une autre institution (banque correspondante), lequel compte, en plus des services proposés par la banque correspondante, est exploité par l'institution de crédit pour fournir des services à ses clients sous son nom.

515. En Estonie, les institutions financières sont tenues, en vertu du paragraphe 22.1 de la LPBC, d'évaluer à partir d'informations publiques, l'intégrité et la réputation de l'institution de crédit du pays tiers et l'efficacité de la supervision dont elle fait l'objet. Cette section stipule aussi que la relation de correspondant bancaire impose de mettre en œuvre des mesures renforcées de vigilance relatives à la clientèle. Les autorités estoniennes expliquent que le paragraphe 22 (activité de correspondant bancaire) constitue une *lex specialis* du paragraphe 18 de la LPBC (mesures simplifiées de vigilance relatives à la clientèle). On peut donc en conclure que ce paragraphe 22 limite l'application des mesures renforcées de vigilance aux relations de correspondant bancaire nouées avec des institutions originaires de pays n'appartenant pas à l'UE. Le paragraphe 18 permet d'appliquer des mesures simplifiées de vigilance aux relations de correspondant bancaire avec des institutions originaires de pays membres de l'EEE (le dispositif de mesures simplifiées/renforcées de vigilance relatives à la clientèle applicables aux diverses activités de correspondant bancaire a été instauré afin de satisfaire aux prescriptions de la 3^{ème} directive anti-blanchiment de l'UE³⁶). En ce qui concerne le critère 7.1 et l'obligation de connaître la nature de l'activité de l'établissement client, les autorités soulignent qu'il s'agit d'une prescription générale imposant à toutes les personnes soumises à obligations d'obtenir des informations sur une relation d'affaires conformément au paragraphe 13.1.4 de la LPBC. Qui plus est, selon son paragraphe 13.3, l'étendue de la collecte d'informations doit correspondre au degré de risque présenté par le client. Il a également été indiqué que le paragraphe

³⁵ Les autorités estoniennes ont fait savoir que le ministère de la Justice prévoyait, en 2008, de préparer la loi portant ratification de la Convention des Nations unies de 2003 contre la corruption.

³⁶ Les lacunes concernant le champ d'application de ces prescriptions particulières sont expliquées à la section 7 de l'addendum au présent rapport (MONEYVAL (2008) 32 ADD 1).

22.1 impose des mesures renforcées de vigilance relatives à la clientèle dans le cadre de l'activité de correspondant bancaire, ce qui signifie que la loi obligerait au minimum à connaître l'activité de la banque cliente. Il faut noter, toutefois, qu'il s'agit là d'éléments isolés mais que la législation estonienne ne contient pas, dans l'ensemble, de disposition particulière obligeant clairement à connaître l'activité de la banque cliente.

516. Le paragraphe 21.1.2 de la LPBC exige des institutions financières qu'elles évaluent régulièrement le dispositif de contrôle mis en place par l'institution de crédit du pays tiers pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

517. Aucune prescription explicite de la loi estonienne n'ordonne d'obtenir l'accord préalable de la haute direction avant d'établir une nouvelle relation de correspondant. Les autorités soulignent que, conformément à la législation nationale, les entités juridiques qui passent des contrats sont, dans tous les cas, légalement représentées par le conseil de direction ou par un organe s'y substituant et qu'une approbation est toujours nécessaire si la transaction est effectuée par une personne qui n'en est pas membre. Toutefois, du point de vue structurel, il faut noter que le paragraphe 22.2.2 de la LPBC contient une disposition spéciale imposant une décision du conseil de direction lorsqu'une relation d'affaires est nouée avec une personne politiquement exposée, ce qui signifie que le législateur est conscient que certaines situations nécessitent une telle approbation. Aucune disposition analogue n'existant dans la LPBC en ce qui concerne la relation de correspondant bancaire, il faut considérer cela comme une lacune.

518. Selon le paragraphe 22.2.1 de la LPBC, le contrat établissant la relation de correspondant bancaire doit préciser les obligations respectives de chaque banque au regard de "*l'application des mesures de vigilance relatives à la clientèle afin de lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme*". Etant donné que cette clause ne concerne la LAB/CFT qu'au regard du devoir de vigilance envers la clientèle, les autres responsabilités des institutions correspondantes telles que les obligations de déclaration etc., ne sont pas prises en compte. Cette disposition ne va donc pas jusqu'à exiger expressément des banques correspondantes qu'elles énoncent l'ensemble de leurs obligations respectives en matière de LAB/CFT, la façon de les exécuter et la personne qui en est chargée.

519. Quand des "comptes de passage" sont gérés dans le cadre d'une relation de correspondant bancaire, le paragraphe 22.2.1 de la LPBC oblige la banque correspondante à prendre des mesures appropriées de vigilance relatives à la clientèle.

520. Le paragraphe 22.2.2 de la LPBC impose que le contrat établissant la relation de correspondant bancaire exige de la banque correspondante qu'elle soit en mesure de soumettre les données recueillies sur la base d'une enquête, au cours de l'identification et de la vérification du client.

521. Dans son paragraphe 7.3, la précédente LPBC stipulait que "*afin d'établir une relation de correspondant bancaire avec une institution de crédit étrangère, une institution de crédit est tenue d'obtenir de l'organe compétent du pays hôte de la contrepartie, la confirmation que celle-ci est dotée de la capacité juridique et qu'elle applique des mesures de prévention du blanchiment de capitaux.*" Compte tenu de cette prescription antérieure et du fait que la relation de correspondant bancaire semble être l'exception plutôt que la règle en Estonie, les modèles d'entreprise des banques correspondantes existantes étaient apparemment bien connus.

Recommandation 8

522. Il n'y a pas de disposition légale particulière demandant aux institutions financières de se doter de politiques ou de prendre les mesures nécessaires pour prévenir l'utilisation abusive des technologies nouvelles dans le cadre des dispositifs de blanchiment de capitaux ou de financement

du terrorisme. Les autorités estoniennes considèrent que cet aspect est indirectement couvert par la LPBC qui exige des entités soumises à obligations qu'elles adoptent des règles internes. Ces règles doivent, conformément à son paragraphe 30.1, correspondre à la nature, au champ d'application et à la complexité des activités économiques ou professionnelles de la personne soumise à obligations. Les autorités ont souligné que la place qui est faite à l'utilisation des technologies dans les activités de la personne soumise à obligations, serait par conséquent un des éléments que le règlement intérieur aurait à traiter. Là encore, en application du paragraphe 30.6 de la loi, ces règles sont supposées faire l'objet prochainement de recommandations du ministre des Finances. Hormis le fait que le ministère des Finances ne les a toujours pas formulées, il faut noter que le système présenté ne répond pas clairement aux exigences du critère 8.1.

523. Le paragraphe 15.1 de la LPBC interdit aux institutions financières d'ouvrir de nouveaux comptes ou d'utiliser pour la première fois un autre service si l'identification est intervenue hors de la présence physique des parties. Son paragraphe 19.2.1 dispose que des mesures renforcées de vigilance relatives à la clientèle doivent être prises quand une institution financière noue une relation d'affaires n'impliquant pas la présence physique des parties, avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

524. Le paragraphe 30.4.5 de la LPBC stipule que les règles internes d'une institution financière doivent donner des instructions sur la manière de déterminer avec efficacité et rapidité s'il s'agit ou non d'*une personne avec laquelle une transaction est conclue en utilisant des moyens de communications*". Les détails particuliers de ces obligations devraient être, en principe, énoncés dans les recommandations du ministre des finances visées au paragraphe 30.6 de la loi (voir le précédent paragraphe). Les représentants du secteur financier rencontrés par les évaluateurs semblent généralement conscients qu'une relation d'affaires nouée hors de la présence physique des parties, présente un risque élevé. Toutefois, au lieu d'instaurer une procédure spéciale pour traiter une telle situation, la plupart ont indiqué qu'ils préfèrent demander au client d'être présent physiquement pour l'identification. En ce qui concerne les mesures de vigilance qui suivent l'étape initiale de l'identification, ils semblent persuadés que les dispositions prises pour combattre la fraude sont suffisantes pour s'assurer que la contrepartie est la personne qu'elle prétend être. Les transactions ordonnées sans la présence physique des parties sont le plus souvent considérées comme n'étant pas sensiblement différentes de celles qui sont demandées en personne, au regard de leur suivi. Qui plus est, le paragraphe 19.2.1 de la loi indique qu'une personne soumise à obligations doit appliquer des mesures renforcées de vigilance relatives à la clientèle (développées au paragraphe 19.3) quand la personne ou le client participant à une transaction ou à un acte officiel dans le cadre de ses activités économiques ou professionnelles, a été identifiée et vérifiée sans être présente physiquement.

525. Dans l'ensemble, il faut noter que l'essentiel de l'activité bancaire et un très grand nombre d'autres transactions financières en Estonie sont apparemment réalisées par des moyens électroniques. Cela semble être la règle dans le secteur financier.

526. Le paragraphe 62 de la LPBC prévoit des sanctions contre l'institution financière qui n'établit pas de règles internes pour l'application des mesures de vigilance relatives à la clientèle.

Mécanisme de sanctions relatives aux Recommandations 5 à 8

527. Comme nous le développerons ci-après au titre de la Recommandation 17 (paragraphe 678 et suivants), la LPBC ne prévoit pas de dispositif de sanctions directes avec des peines administratives applicable à toutes les obligations qu'elle impose. Pour devenir exécutoires, plusieurs dispositions doivent être assorties d'injonctions (formulées par l'ASF ou la CRF). Alors que les obligations découlant de la Recommandation 8 sont entièrement couvertes par le dispositif de sanctions (directes) visé au paragraphe 62 de la loi, il reste, au regard des Recommandations 5 à

7, un certain nombre de critères de la Méthodologie qui ne donnent lieu qu'à des sanctions indirectes par le biais d'injonctions :

- a) en ce qui concerne la Recommandation 5, il n'existe qu'un dispositif de sanctions indirectes concernant le suivi constant de la relation d'affaires, la vérification régulière des données, l'ouverture de comptes ou de livrets d'épargne anonymes et certains éléments des mesures renforcées de vigilance relatives à la clientèle.
- b) S'agissant de la Recommandation 6, il y a lieu de noter que les critères 6.2 à 6.4 (en d'autres termes, les éléments non liés au processus d'identification des PPE) ne sont couverts que par ce dispositif de sanctions indirectes.
- c) La Recommandation 7, dans son intégralité, ne donne lieu qu'à des sanctions indirectes par le biais d'injonctions.

528. Cette méthode visant à faire appliquer les dispositions de la LPBC en usant de sanctions indirectes ne constitue pas un système totalement dissuasif et efficace car il n'est pas possible de punir les infractions déjà commises ; il permet seulement d'émettre des injonctions (qui peuvent être considérées, d'un point de vue pratique, comme l'équivalent de lettres de mises en garde) afin de sanctionner de futurs manquements ou l'inexécution des ordres donnés. Par ailleurs, le montant des sanctions (une amende maximale de 50 000 EEK, à savoir 3 195,58 EUR, pour la première infraction et de 750 000 EEK, à savoir 47 878,53 EUR, pour chacune des infractions suivantes) n'est pas proportionné, efficace et dissuasif quand il s'agit de punir des personnes morales.

3.2.2. Recommandations et commentaires

529. Les entités soumises à obligations sont autorisées à utiliser les informations relevant des mesures de vigilance qu'elles ont reçues, notamment, d'une institution de crédit qui a été enregistrée ou exerce son activité dans un Etat membre de l'EEE ou dans un pays tiers appliquant des prescriptions équivalentes à celles prévues dans la LPBC. En l'absence d'autres recommandations sur cette question, les autorités estoniennes devraient au moins donner des indications sur l'identité des pays qui satisfont pleinement à ces obligations.

530. En ce qui concerne le bénéficiaire effectif, la loi laisse une certaine latitude d'interprétation pour déterminer si les situations dans lesquelles une personne physique agit pour le compte d'une autre personne physique sont également concernées. Les autorités devraient indiquer clairement dans la loi que le bénéficiaire effectif ne fait pas seulement référence à la première d'une série de personnes physiques mais que cela englobe (aussi) celles qui contrôlent in fine d'autres personnes physiques.

531. S'agissant du critère 5.6, le paragraphe 13.1.4 de la LPBC impose "*de recueillir des informations sur la relation d'affaires et l'objet de la transaction*". La violation de cette disposition ne peut être sanctionnée qu'indirectement (en cela que le non-respect de ces obligations indique une insuffisance des contrôles internes de l'établissement). L'Estonie devrait adopter un système de sanctions directes aux fins de cette disposition.

532. La manière dont les Estoniens traitent le "*risque élevé de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme*", place le seuil de risque qui déclenche l'application de mesures renforcées de vigilance à un niveau plus élevé que ne l'entend la Méthodologie par "*plus haut risque*". Tandis que le « risque élevé » se situe en haut de l'échelle des risques, le "*plus haut risque*" ne concerne que les situations présentant un risque supérieur à la moyenne. Qui plus est, les clients non-résidents et les clients des banques privées des catégories visées au paragraphe 19 de la LPBC, ne semblent pas être considérés comme des situations présentant un risque plus élevé qui exigeraient des mesures renforcées de vigilance. Eu égard à sa situation géopolitique et à ses nombreux comptes non-résidents, l'Estonie devrait surtout remplacer l'expression "*risque élevé*" par "*plus haut risque*" et envisager d'ajouter les clients non-résidents et les clients des banques

privées aux catégories exigeant des mesures de vigilance renforcées. Les autorités devraient en outre donner des indications aux institutions financières sur les catégories existantes qui présentent un risque élevé.

533. Le paragraphe 18 de la LPBC autorise la mise en œuvre de mesures simplifiées de vigilance vis-à-vis des institutions financières ou de crédit situées dans un Etat membre de l'EEE ou dans un pays tiers dans lesquels elles sont soumises à des obligations équivalentes à celles prévues dans la présente loi et dont l'exécution fait l'objet d'un contrôle des pouvoirs publics. À ce jour les organes estoniens de surveillance n'ont pas fourni d'indications spécifiant quels sont les pays tiers qui répondent à ces critères. Même si la Méthodologie n'impose pas de mesures simplifiées de vigilance, il faut néanmoins satisfaire aux prescriptions du critère 5.10 pour appliquer ce dispositif, ce qui n'est pas le cas en Estonie³⁷.
534. La LPBC exige de toute personne soumise à obligations qu'elle se dote de règles internes garantissant l'exécution des obligations légales de vigilance relatives à la clientèle, telles qu'énoncées dans les dispositions de la loi. Bien que cela ne soit pas explicitement dit, les autorités estoniennes considèrent que cette formulation englobe aussi tous les cas dans lesquels une relation d'affaires est engagée avant que les mesures de vigilance n'aient été menées à bien. Le ministre des finances est tenu de publier un décret qui précisera les prescriptions applications ces règles internes. Ces recommandations n'avaient toujours pas été formulées au moment de la visite sur place et devraient être publiées dans les meilleurs délais³⁸.
535. La LPBC devrait obliger clairement les institutions financières à mettre un terme à une relation d'affaires et à signaler à la CRF les cas de demandes non satisfaites de document supplémentaire au titre des mesures de vigilance relatives à la clientèle (partie du critère 5.16).
536. La dérogation concernant les personnes politiquement exposées qui prévoit que "*toute personne qui, à la date de la conclusion d'une transaction, n'a pas assumé d'importantes fonctions publiques depuis un an au moins, les membres de sa famille ou ses proches associés, n'est pas réputée être politiquement exposée*" (paragraphe 20.1 de la LPBC), n'est pas conforme à la Méthodologie et devrait être supprimée.
537. En ce qui concerne l'application effective de la Recommandation 6, au moment de la visite sur place, une petite banque locale au moins n'avait pas procédé à des vérifications indépendantes afin de déterminer si ses clients avaient éventuellement assumé des fonctions de personnes politiquement exposées (contrairement aux grandes banques, intervenant à l'international qui semblent s'acquitter de leurs obligations). Les autorités estoniennes devraient combler cette lacune en axant leur surveillance sur ces questions et en envisageant de publier des recommandations à cet égard.
538. Alors que le paragraphe 22.1 de la LPBC exige la mise en œuvre de mesures renforcées de vigilance vis-à-vis des banques correspondantes, la loi devrait aussi stipuler clairement que l'institution financière a l'obligation de connaître l'activité de la banque cliente.
539. L'Estonie devrait instaurer une obligation légale imposant expressément aux institutions financières d'obtenir l'approbation de leur haute direction avant d'établir une nouvelle relation de correspondant.

³⁷ Une liste des pays tiers imposant des obligations équivalentes a été arrêtée ultérieurement ; voir paragraphe 451.

³⁸ Le règlement pertinent du ministre des Finances a été publié au Journal officiel et est entré en vigueur le 11 avril 2008 ; voir le paragraphe 451.

540. Dans le cas d'une activité de correspondant bancaire, les institutions financières devraient être tenues d'indiquer par écrit les responsabilités respectives de chaque institution non seulement en matière de vigilance relatives à la clientèle mais aussi en ce qui concerne l'éventail complet des obligations de LAB/CFT (par exemple les déclarations).

541. L'Estonie devrait adopter des dispositions légales spéciales pour faire face au risque d'utilisation abusive des technologies nouvelles dans les dispositifs de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

542. S'agissant de l'efficacité, il y a lieu de noter que les obligations légales de LPBC existaient déjà, pour l'essentiel, dans la précédente loi antiblanchiment et les représentants du secteur privé que nous avons rencontrés, connaissaient bien les points sur lesquels la portée de ces obligations avait été élargie. Il semble par conséquent que ces nouvelles obligations soient remplies avec efficacité.

3.2.3. Conformité avec les recommandations 5 à 8

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notation
R.5	GPC	<ul style="list-style-type: none"> • Les entités soumises à obligations sont autorisées à utiliser les informations relevant des mesures de vigilance qui leur sont communiquées, notamment, par des institutions de crédit ayant été enregistrées ou exerçant leurs activités dans un pays (hors de l'Espace économique européen) qui impose des prescriptions équivalentes à celles prévues dans la LPBC. Les institutions financières ne disposent pas d'indications sur ces pays qui satisfont aux exigences. • En ce qui concerne le terme 'bénéficiaire effectif', le libellé de la loi n'indique pas clairement s'il englobe les cas où une personne physique agit pour le compte d'une autre personne physique. • La façon dont les Estoniens traitent le "<i>risque élevé de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme</i>" place le seuil déclenchant la mise en œuvre de mesures renforcées de vigilance à un niveau plus élevé que ne l'entend la Méthodologie par "<i>plus haut risque</i>". Les catégories exigeant des mesures renforcées de vigilance semblent incomplètes et il manque aussi des recommandations sur les catégories existantes. • La LPBC autorise la mise en œuvre de mesures simplifiées de vigilance à l'égard des institutions financières ou de crédit situées dans un Etat membre de l'EEE ou un pays tiers dans lequel elles sont soumises à des obligations équivalentes à celles prévues dans la présente loi et dont l'exécution fait l'objet d'une supervision des pouvoirs publics. À ce jour les organes de surveillance estoniens n'ont pas précisé quels sont les pays qui satisfont à ces critères. • Le ministre des finances n'a toujours pas formulé de recommandations précisant les prescriptions applicables aux règles internes des entités soumises à obligations, qui traitent les situations dans lesquelles une relation d'affaires démarre avant l'exécution complète des mesures de vigilance. • La LPBC n'oblige pas à mettre fin à une relation d'affaires dans le cas de demande non satisfaite de documents supplémentaires dans le cadre des mesures en cours de vigilance.
R.6	GPC	<ul style="list-style-type: none"> • La LPBC exclue de sa définition des personnes politiquement exposées

		<p>les personnes qui n'ont pas assumé d'importantes fonctions publiques depuis un an au moins.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une petite banque locale au moins n'avait pas procédé, au moment de la visite sur place, à des vérifications indépendantes afin de déterminer si ses clients avaient pu assumer des fonctions de personnes politiquement exposées (contrairement aux grandes banques, intervenant au plan l'international qui semblent s'acquitter de leurs obligations).
R.7	PC	<ul style="list-style-type: none"> • La loi estonienne ne contient pas de disposition spéciale qui oblige expressément à connaître l'activité de la banque cliente. • Il n'y a pas d'obligation légale explicite d'obtenir l'approbation de la haute direction avant d'établir une nouvelle relation de correspondant. • Les institutions financières ne sont tenues que de préciser les obligations des banques d'appliquer des mesures de vigilance pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et non pas toutes les responsabilités respectives de chaque institution en matière de LAB/CFT.
R.8	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Aucune disposition particulière de la loi n'oblige les institutions financières à se doter de politiques ou à prendre les mesures qui s'imposent pour empêcher l'utilisation abusive des technologies nouvelles dans les dispositifs de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

3.3. Tiers ou apporteurs d'affaires (R.9)

3.3.1. Description et analyse

543. Le paragraphe 7.1 de la précédente LPBC autorisait les institutions financières à faire appel à certains tiers figurant dans une liste limitative, à savoir les autres institutions financières, cabinets juridiques, études de notaires et sociétés d'audit dès lors que l'autre partie est inscrite au registre estonien du commerce ou exerce son activité dans un autre Etat membre de l'Union européenne ou dans un pays qui impose des obligations équivalentes en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et d'identification des clients.

544. En vertu de la loi en vigueur, les personnes soumises à obligations sont habilitées à utiliser les *“informations reçues ... sous une forme pouvant être reproduite par écrit, provenant d'une institution de crédit ou de la filiale d'une institution de crédit étrangère inscrite au registre estonien du commerce ou d'une institution de crédit qui a été enregistrée ou qui exerce son activité dans un Etat membre de l'Espace économique européen ou dans un pays tiers appliquant des prescriptions équivalentes à celles prévues dans la présente loi”* (paragraphe 14.4 de la LPBC). Cette disposition est conforme aux prescriptions des articles 15 et suivants de la 3ème directive anti-blanchiment de l'UE (2005/60/CE).

545. Les personnes soumises à obligations n'ont pas le droit de se prévaloir des affirmations d'autres parties selon lesquelles des informations auraient été recueillies à tel ou tel effet particulier. Le paragraphe 4.4 de la LPBC les autorise, au contraire, à n'utiliser que les informations déjà reçues. Les représentants du secteur financier savent parfaitement qu'il ne suffit pas d'entendre un quelconque tiers déclarer qu'un client potentiel a été identifié, et que la loi impose au contraire d'utiliser les données d'identification précises déjà reçues dès lors que les prescriptions complémentaires visées au paragraphe 14.4 sont satisfaites.

546. Le paragraphe 14.4 de la LPBC autorise l'utilisation des seules informations "*pouvant être reproduites par écrit*". Or, les personnes soumises à obligations ne sont pas expressément tenues de veiller à ce que les tiers leur fournissent immédiatement les copies demandées des données d'identification et d'autres documents pertinents relevant des mesures de vigilance envers la clientèle. Lors des discussions avec les autorités estoniennes, il a été souligné que ce droit d'utilisation repose sur l'obligation de reconnaissance mutuelle découlant de l'article 15 de la 3^{ème} directive de l'UE anti-blanchiment (2005/60/CE), qui devrait s'appliquer également à l'institution à laquelle il est fait appel ; l'article 18, paragraphe 1 de la directive, exige aussi que ces informations soient "*mises immédiatement à disposition*" quand il en est fait la demande. Etant donné que la 3^{ème} directive de l'UE anti-blanchiment n'est pas directement applicable en droit estonien, on ne saurait considérer que cette interprétation traite la question. L'Estonie souligne que, dans la pratique, les institutions de crédit échangent les informations par voie électronique en y joignant les copies scannées des documents originaux ; ce qui permet de mettre immédiatement à disposition différents documents et de les reproduire par écrit.
547. Si l'on veut être exhaustif il convient aussi de citer, dans le contexte du critère 9.2, le paragraphe 28.2.6 de la LPBC qui stipule que "*les documents et données collectés aux fins de satisfaire aux obligations découlant de la présente loi, sont conservés conformément à la procédure qui y est prévue*" par la personne à laquelle les activités sont sous-traitées. Toutefois, cette disposition relative aux activités de sous-traitance, ne relève pas de la Recommandation 9.
548. Le paragraphe 14.4 de la LPBC stipule qu'une personne soumise à obligations a le droit d'utiliser les informations reçues d'une institution de crédit dès lors qu'il est établi que l'autre personne a satisfait à des prescriptions équivalentes à celles imposées par la LPBC.
549. De la même manière que les prescriptions de la LPBC relatives aux Recommandations 5 et 10 n'y répondent pas complètement, il n'est pas, non plus, satisfait pleinement au critère 9.3. Cela n'a d'effet qu'en ce qui concerne la R.10 (dans le contexte de la R.9), étant donné que la possibilité pour les personnes soumises à obligations de faire appel à des tiers est limitée à leur capacité de produire les documents demandés. Pour ce qui est des données d'identification, ces informations doivent avoir été effectivement reçues par la personne concernée puisque, conformément au paragraphe 14.4 de la LPBC, seuls les documents ayant été rassemblés par le tiers peuvent ensuite être utilisés.
550. En ce qui concerne le critère 9.4 et à la lecture du paragraphe 14.4 de la LPBC (voir le paragraphe 544 ci-dessus), il ressort que les législateurs ont considéré que tous les Etats membres de l'EEE satisfont aux prescriptions de la Recommandation 9. Il n'existe pas de mécanisme permettant d'exclure certains d'entre eux de cette évaluation globale et, de fait, l'article 15 de la 3^{ème} directive de l'UE anti-blanchiment (2005/60/CE) semble empêcher l'Estonie d'en adopter un. En ce qui concerne les autres pays susceptibles d'avoir mis en place les contrôles nécessaires, la LPBC ne précise pas ceux dont il pourrait s'agir et aucune recommandation n'a été formulée dans ce sens jusqu'à présent. Les représentants du secteur financier rencontrés par les évaluateurs attendaient des directives sur le sujet³⁹. L'absence de recommandations disponibles au moment de la visite sur place fait craindre que les prescriptions de la nouvelle loi puissent ne pas être appliquées de manière optimale.
551. Les autorités estoniennes ont fait savoir que les obligations des institutions financières d'identifier et de vérifier un client relèvent du droit public et que ce type d'obligation ne peut être délégué que si la loi le prévoit expressément. Elles considèrent par conséquent que l'institution financière est toujours responsable de l'exécution de ses obligations de droit public. Or, il semble que le paragraphe 14.4 de la LPBC crée une situation dans laquelle une personne soumise à

³⁹ Voir la note 30.

obligations a le droit de recourir à un tiers, supprimant par là la responsabilité finale de la personne à laquelle il est fait appel, mais uniquement dans la mesure où cette dernière s'est acquittée de ses propres obligations légales en matière de vigilance relative à la clientèle.

552. La LPBC ne prévoit pas de dispositif de sanctions directes avec des peines administratives pour toutes les obligations qui en découlent. C'est également le cas des dispositions de cette même loi relatives à la Recommandation 9. Cette façon de faire appliquer la loi par le biais d'un dispositif de sanctions indirectes ne constitue pas un système de punition dissuasif, proportionné et efficace (pour les détails, voir ci-après, le chapitre consacré à la R.17 dans lequel ce dispositif de sanctions indirectes et ses insuffisances sont décrits de manière plus précise ; paragraphe 678 et suivants).

3.3.2. Recommandation et commentaires

553. Le paragraphe 28 de la LPBC confère aux personnes soumises à obligations la capacité de sous-traiter certaines de leurs activités. Dans la mesure où les procédures d'identification ou de vigilance relatives à la clientèle sont en partie externalisées, les prescriptions susmentionnées ne s'appliquent pas (ni la Recommandation 9, voir la note de bas de page 15 de la Méthodologie). Plusieurs représentants d'institutions financières rencontrés par les évaluateurs ont indiqué que, là où ils faisaient autrefois souvent appel à des tiers donnés, ils passeraient aujourd'hui un contrat de sous-traitance avec eux. Interrogées sur cette stratégie, les autorités ont déclaré que cela leur paraissait acceptable, étant donné que les institutions financières échangeraient leurs obligations respectives immédiates d'appliquer des mesures de vigilance relatives à la clientèle contre un allègement de l'obligation de contrôler le tiers.

554. En ce qui concerne le critère 9.2, la LPBC n'autorise que l'utilisation des seules informations "*pouvant être reproduites par écrit*". Or, les personnes soumises à obligations ne sont pas expressément tenues de s'assurer qu'il est possible de fournir la copie en temps voulu (on ne saurait considérer que l'interprétation fondée sur les obligations découlant de la 3^{ème} directive antiblanchiment de l'UE réponde à cette question). Les institutions financières devraient être tenues de fournir les documents nécessaires immédiatement.

555. S'agissant du critère 9.4, tous les Etats membres de l'EEE sont réputés, en vertu de la LPBC, satisfaire aux prescriptions de la Recommandation 9. Cela vaut aussi pour les pays tiers qui appliquent des prescriptions équivalentes à celles stipulées dans la LPBC. Les autorités estoniennes devraient formuler des recommandations permettant de préciser quels pays répondent à ces critères.

556. Il semble que dans les situations exceptionnelles visées au paragraphe 14.4 de la LPBC, la responsabilité de l'identification et de la vérification du client ne pèse pas en dernier ressort sur l'institution financière ayant recours au tiers. Les autorités devraient préciser que cette responsabilité leur incombe également dans les circonstances spécifiées au paragraphe 14.4.

557. La LPBC ne prévoit pas de dispositif permettant de sanctionner directement avec des peines administratives, les manquements aux obligations qui en découlent. Il en est de même pour les dispositions de cette loi concernant la Recommandation 9. La méthode qui consiste à faire appliquer la loi par le biais de peines indirectes ne constitue pas un système de sanction dissuasif, proportionné et effectif. L'Estonie devrait prévoir aussi un dispositif de sanctions directes en ce qui concerne les dispositions relatives à la Recommandation 9 (pour ce faire, le plus simple serait de spécifier dans le texte même de la LPBC les sanctions applicables en cas de manquement aux obligations qui en découlent).

558. En raison du caractère très limité que revêt le recours aux tiers autorisé par le paragraphe 7.1 de la précédente LPBC, il semble que la pratique du secteur privé à cet égard ne posait pas, au moment de la visite sur place, de problèmes d'efficacité supplémentaire autres que ce qui a été constaté plus haut.

3.3.3. Conformité avec la Recommandation 9

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation
R.9	GPC	<ul style="list-style-type: none"> • Les personnes soumises à obligations ne sont pas expressément tenues de s'assurer que le tiers est capable de reproduire les documents nécessaires en temps voulu. • En ce qui concerne le critère 9.4, les autorités estoniennes n'ont pas émis de recommandations permettant aux institutions financières de savoir si l'on peut considérer qu'un pays impose des prescriptions équivalentes à celles prévues dans la LPBC et qu'il se conforme à la Recommandation 9. • Dans les situations exceptionnelles prévues au paragraphe 14.4 de la LPBC, il semble que la responsabilité de l'identification et de la vérification du client ne pèse pas en dernier ressort sur l'institution financière ayant eu recours au tiers.

3.4. **Secret professionnel ou confidentialité des institutions financières (R.4)**

3.4.1. Description et analyse

559. Le paragraphe 88.1 de la Loi relative aux institutions de crédit (LIC) oblige les institutions de crédit à garantir la confidentialité des données de leurs clients ; toutes les données et évaluations les concernant dont l'institution a connaissance sont réputées être des informations couvertes par le secret bancaire. Le paragraphe 3 de la LIC définit une institution de crédit comme *“une société commerciale qui a pour activité économique principale et permanente de recevoir des dépôts et autres fonds remboursables du public, d'accorder des prêts pour son propre compte et de fournir d'autres financements”*. Conformément à ses paragraphes 2.1 et 2, la LIC s'applique à toutes les institutions de crédit constituées en Estonie ou y exerçant leurs activités ainsi qu'à leurs sociétés mères, filiales, succursales et bureaux de représentation situés dans le pays ; elle s'applique aussi aux filiales, succursales et bureaux de représentation des institutions de crédit estoniennes à l'étranger sauf disposition contraire de la législation de l'Etat où ils sont enregistrés, ainsi qu'aux filiales, succursales et bureaux de représentation des institutions de crédit étrangères en Estonie, sauf dispositions contraires des accords internationaux auxquels l'Estonie est partie. Cela signifie, dans la pratique, que la LIC s'applique à sept institutions de crédit autorisées à exercer leurs activités localement, huit succursales d'institutions de crédit étrangères et à un certain nombre de prestataires de services bancaires transfrontières.

560. La divulgation non autorisée d'informations soumises au secret bancaire peut entraîner des sanctions pénales (paragraphe 157 du CP) ou des peines correctionnelles (paragraphe 134¹⁰ de la LIC). Le paragraphe 157 du CP (*“Violation de l'obligation de préserver la confidentialité des secrets ayant été révélés dans le cadre d'activités professionnelles”*) est libellé comme suit :

La divulgation d'informations obtenues dans le cadre d'activités professionnelles et concernant la santé, la vie privée ou les activités commerciales d'une autre personne par une personne qui est légalement tenue de préserver la confidentialité de ces informations est passible d'une sanction pécuniaire.

561. Le paragraphe 134¹⁰ de la LIC (“Violation de l’obligation de préserver la confidentialité des informations soumises au secret bancaire”) stipule ce qui suit :

1) Le dirigeant ou l’employé d’une institution de crédit ou toute autre personne agissant dans l’intérêt d’une institution de crédit, qui divulgue illégalement des informations soumises au secret bancaire, est passible d’une amende maximale de 300 unités d’amende.

2) Lorsqu’il est le fait d’une personne morale, le même acte délictueux est passible d’une amende maximale de 50 000 EEK.

562. En certaines circonstances, les obligations de confidentialité peuvent être levées. Le paragraphe 88.5 de la LIC oblige les institutions de crédit à divulguer à la Banque d’Estonie et à l’Autorité de surveillance financière (ASF) les informations soumises au secret bancaire dont elles ont besoin pour l’exécution de leurs missions ; cette disposition contraint aussi les institutions de crédit à révéler les informations soumises au secret bancaire, notamment :

- aux tribunaux ou, dans les cas prévus par la loi, à la personne désignée en vertu d’une décision de justice ;
- à l’autorité chargée de l’enquête préliminaire et au Bureau du procureur si des poursuites pénales ont été engagées et, en réponse à la demande d’assistance judiciaire d’un Etat étranger en application de la procédure prévue dans un accord international ;
- à l’autorité de supervision financière étrangère ou à une autre autorité de surveillance financière par l’entremise de l’ASF, si l’obligation de préserver la confidentialité des informations soumises au secret bancaire concerne aussi cette autorité ;
- au dépositaire de déclarations d’intérêt économique afin de vérifier l’exactitude des données qui y figurent concernant la personne spécifiée au paragraphe 4 de la loi anti-corruption s’il y a soupçon de corruption.

563. Les institutions de crédit sont tenues de fournir leurs informations sous une forme pouvant être reproduite par écrit. Toute demande d’information devrait indiquer la raison légale qui la motive et doit être proportionnée aux objectifs de l’enquête. Les personnes auxquelles il a été révélé des informations soumises au secret bancaire ne sont autorisées à les utiliser qu’aux seules fins spécifiées dans la demande ; l’obligation de préserver la confidentialité de ces informations a une durée illimitée.

564. Conformément au paragraphe 88.8 de la LIC, les institutions de crédit ont le droit et le devoir de révéler les informations soumises au secret bancaire à la CRF et au Conseil de la Sûreté nationale, dans les cas et dans la mesure prévues par la LPBC.

565. Des obligations semblables de confidentialité s’imposent aux *compagnies d’assurance*. Les dirigeants et employés d’entreprises d’assurance, les personnes agissant sur ordre ou autorisation de ces dernières sont tenues, au cours de leur emploi ou activité et après qu’il ait pris fin, pendant une durée indéterminée, de préserver la confidentialité de toutes les informations dont ils ont eu connaissance concernant la situation économique, l’état de santé, les données à caractère personnel, les affaires ou autres secrets professionnels des titulaires de polices d’assurance, des personnes assurées ou des bénéficiaires, sauf disposition contraire de la loi [paragraphe 54.3 de la Loi relative aux activités d’assurance (LAA)]. Le paragraphe 207 de la même loi (“*Violation de l’obligation de confidentialité*”) engage la responsabilité administrative des assureurs en cas de violation des obligations de confidentialité :

1) la violation de l’obligation de confidentialité prescrite dans la présente loi par les dirigeants ou employés d’une entreprise d’assurance, un intermédiaire ou une autre personne agissant dans leur intérêt est passible d’une amende maximale de 300 unités d’amende.

2) Lorsqu’il est le fait d’une personne morale, le même acte délictueux est passible d’une amende maximale de 50 000 EEK.

566. Afin d'exercer sa supervision, l'Autorité de surveillance financière a le droit de demander aux entreprises d'assurance des informations, documents et explications orales ou écrites, gratuites, sur des faits utiles à l'exercice de sa mission (paragraphe 170 de la loi relative aux activités d'assurance).

567. Hormis les dérogations au secret bancaire stipulées au paragraphe 88 de la LIC (voir ci-dessus les paragraphes 562 et suivants), la LPBC contient une disposition plus générale qui permet à la CRF d'avoir accès aux informations confidentielles. Aux termes du paragraphe 41 de cette loi, la CRF a le droit de recevoir des informations de l'ASF, des autorités centrales et des collectivités locales et, par le biais d'injonctions, des personnes soumises à obligations concernant des situations, transactions ou personnes dont on suspecte qu'ils sont liés au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme. Le destinataire d'une injonction est tenu d'obtempérer et de communiquer les informations requises "*y compris les informations soumises au secret bancaire ou professionnel*" pendant la durée de référence. Les informations doivent être présentées par oral, par écrit ou sous une forme pouvant être reproduite par écrit (paragraphe 41.2 de la LPBC).

568. Les autorités estoniennes expliquent que la loi autorise également d'autres organes tels que les tribunaux, le parquet, la police etc., à accéder directement aux informations soumises au secret bancaire. Ces organes sont dotés des mêmes pouvoirs que la CRF lorsque l'enquête criminelle est ouverte et ne font pas, dans la pratique, appel à cette dernière pour y avoir accès de manière indirecte (ce qui serait en principe possible, voir ci-après le paragraphe 573). En ce qui concerne les pouvoirs du parquet et des organes d'enquête, les autorités citent le paragraphe 215 du CPP, libellé comme suit :

Paragraphe 215. Obligation d'exécuter les ordres et les demandes des organes d'enquête et du parquet

1) Les ordres et les demandes émis par les organes d'enquête et le parquet dans le cadre des poursuites pénales engagées à cet effet, s'imposent à toute personne et doivent être exécutés sur tout le territoire de la République d'Estonie.

2) Un organe d'enquête qui mène des poursuites pénales a le droit de présenter des demandes écrites à d'autres organes d'enquête afin d'effectuer des actes de procédure particuliers et pour toute autre aide. Les demandes des organes d'enquête doivent être satisfaites immédiatement.

3) Le juge d'instruction chargé de l'enquête préliminaire est autorisé à infliger une amende pouvant aller jusqu'à soixante fois les tarifs journaliers minimum, à une partie à la procédure, aux autres personnes parties à une procédure pénale ou à des personnes n'y participant pas qui n'ont pas exécuté une obligation visée à l'alinéa 1) du présent paragraphe, en vertu d'une décision de justice à la demande du parquet. Le suspect et l'accusé ne reçoivent pas d'amende.

569. Les autorités ont également fait référence au paragraphe 32.2 du CPP qui stipule qu'un organe d'enquête est habilité à demander la présentation d'un document nécessaire au jugement d'une affaire pénale. Lorsque les informations ou documents demandés ne sont pas communiqués, les organes d'enquête et le parquet ont le droit, conformément au paragraphe 91 du CPP, de procéder à une perquisition (paragraphe 91.1 : *La perquisition vise à trouver un objet qui sera confisqué ou utilisé comme pièce à conviction, un document, une chose ou une personne nécessaire au jugement d'une affaire pénale, un bien qui sera saisi aux fins de réparer un dommage causé par une infraction pénale ou un organe, ou pour appréhender un fugitif dans un immeuble, une pièce, un véhicule ou un espace fermé*).

570. Les autorités ont indiqué à l'équipe d'évaluation que ces dispositions peuvent être utilisées, et qu'elles le sont dans la pratique, pour toutes sortes d'ordonnance émises par les organes d'enquête, les tribunaux et les services du parquet sauf quand cela est contraire à la loi. Il a par ailleurs été dit

que le paragraphe 215 du CPP, dont l'application est prévue dans le contexte des Recommandations 3 et 28, devrait donc aussi fournir un fondement juridique aux demandes d'informations à caractère confidentiel adressées aux institutions financières. Jusqu'à présent, ces dispositions n'auraient pas posé de problèmes et les entités soumises à obligations donnent suite aux ordonnances. L'équipe d'évaluation a cependant des doutes quant à la possibilité de les appliquer sur le plan général car elles ne sont apparemment que des dispositions d'exécution des pouvoirs du parquet, des tribunaux et des organes d'enquête, pouvoirs qui doivent être définis dans d'autres textes. Sauf à être autorisées dans des textes précis, ces dispositions ne peuvent apparemment pas être appliquées. Pour résumer, s'il est possible de faire exécuter une obligation existante en y ayant recours, elles ne peuvent pas fournir de fondement juridique systématique à ce qui ne serait pas réglementé par ailleurs (notamment, quand il existe des dispositions interdisant même cette procédure, telles que les dispositions relatives au secret des institutions financières). Cependant, puisque cela ne pose apparemment pas de problèmes dans la pratique et que ces organes ont, par ailleurs, la possibilité (solidement fondée sur le plan juridique) d'avoir accès à ces informations de manière indirecte par l'entremise de la CRF, cette incertitude juridique peut être ignorée dans le contexte du présent rapport.

571. La CRF a aussi le droit de recevoir *de la part de tiers*, des informations qui permettent de mettre en évidence des circonstances présentant de l'intérêt pour empêcher le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme (paragraphe 44.4 de la LPBC). Le rapport explicatif de la LPBC indique à cet égard que *“la CRF a le droit d'obtenir des informations de la part de tiers dont les activités ne sont pas soupçonnées d'être illégales mais qui détiennent des informations sur des circonstances pouvant être utilisées aux fins d'empêcher le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme. La CRF a, notamment, le droit de demander des documents comptables figurant sur des supports de données à un tiers dont on a découvert, au cours des vérifications, qu'il est lié aux transactions faisant l'objet de l'enquête”*.
572. Afin de remplir ses missions, la CRF est également habilitée à consulter les bases de données des autorités centrales et locales et à recevoir des informations de leur part, ainsi que les bases de données gérées par des personnes de droit public conformément à la procédure prévue par la loi (paragraphe 42 de la LPBC). Pour de plus amples informations sur l'accès de la CRF aux diverses bases de données, voir plus haut la section 2.5 du rapport.
573. Conformément à la LPBC, seuls les agents de la CRF ont accès aux informations et le droit de les traiter dans la banque de données de la CRF. Afin d'empêcher ou de mettre en évidence des faits de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme ou d'autres infractions pénales qui y sont liées et de manière à faciliter l'enquête préliminaire y afférente, la CRF est obligée de transmettre un volume important d'informations, *dont des informations soumises au secret fiscal et bancaire*, au procureur, à l'organe d'enquête et au tribunal. Cela peut être fait à la requête de chaque organe ou à l'initiative de la CRF (paragraphe 43.2 de la LPBC).
574. Le paragraphe 34.3 de la LPBC stipule que l'obligation de confidentialité peut être levée entre institutions financières uniquement aux fins d'empêcher le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (paragraphe 4) dans les circonstances suivantes :
- “3) Une personne soumise à obligations peut communiquer des informations à un tiers, si :*
- 1) le tiers appartient au même groupe de consolidation ou conglomérat financier que la personne soumise à obligations visée aux alinéas 3.1.1 et 2 de la présente loi et que l'entreprise est située dans un Etat membre de l'Espace économique européen ou un pays tiers appliquant des prescriptions équivalentes à celles prévues dans la présente loi, dont l'exécution fait l'objet de la surveillance des pouvoirs publics et que les prescriptions équivalentes à celles en vigueur en Estonie sont*

imposées aux fins de préserver les secrets professionnels et protéger les données à caractère personnel ;

2) le tiers intervient au sein de la même personne morale ou organisation qui est contrôlée par des intérêts communs, partage la même direction ou le même dispositif de contrôle interne que la personne soumise à obligations exerçant la profession de notaire public, d'avocat ou de commissaire aux comptes ;

3) l'information qui est spécifiée à l'alinéa 1) concerne les mêmes personnes et transactions liées à plusieurs personnes soumises à obligations ; est donnée par une institution de crédit, une institution financière, un notaire public, un avocat ou un commissaire aux comptes à la personne exerçant dans le même secteur d'activité économique ou profession, qui est située dans un Etat membre de l'Espace économique européen ou un pays tiers appliquant des prescriptions équivalentes à celles prévues dans la présente loi, dont l'exécution fait l'objet de la surveillance des pouvoirs publics et que les prescriptions équivalentes à celles en vigueur en Estonie sont imposées aux fins de préserver les secrets professionnels et protéger les données à caractère personnel”

575. Bien que le paragraphe 34.3 de la LPBC permette, sans doute, dans un certain nombre de situations, aux institutions financières d'échanger des informations lorsque cela est imposé par la R.7 (correspondant bancaire), la R.9 (tiers et apporteurs d'affaires) et la RSVII (virements électroniques), force est de convenir que la disposition elle-même est rédigée de manière compliquée, qu'elle autorise aussi une certaine latitude d'interprétation et laisse place à l'incertitude : ainsi, selon le paragraphe 34.3, alinéa 1, l'institution financière doit appartenir au “*même groupe de consolidation ou conglomérat financier*” sans qu'il soit précisé nulle part ailleurs ce que signifie cette expression ; qui plus est, la loi n'indique pas non plus quels pays peuvent être considérés comme équivalant à un “*Etat membre de l'Espace économique européen*”⁴⁰ et aucune recommandation n'a été formulée à ce sujet. De plus, la phrase “*est contrôlée par des intérêts communs, partage la même direction*” peut être difficile à interpréter lorsqu'il s'agit d'appliquer cette prescription au regard de sociétés anonymes. Avant la réunion, les autorités ont reconnu que la phrase “*est contrôlée par des intérêts communs, partage la même direction*” n'est pas la meilleure traduction. Le paragraphe 34.3.1 de la LPBC devrait plutôt être traduit de la manière suivante : “*le tiers intervient au sein de la même personne morale ou organisation, qui est contrôlée par les mêmes intérêts communs, partage la même direction ou le même dispositif de contrôle interne que la personne soumise à obligations exerçant la profession de notaire public, d'avocat ou de commissaire aux comptes*”. Il convient de noter, néanmoins, que cette traduction révisée pose les mêmes problèmes. Pour résumer, cette disposition est rédigée d'une manière compliquée qui fait que les professionnels ont des difficultés à déterminer si les prescriptions sont satisfaites et si l'échange d'informations est autorisé. En ce qui concerne le libellé de la disposition, les autorités estoniennes renvoient au paragraphe 28 de la 3^{ème} directive de l'UE anti-blanchiment qui imposerait ces éléments. Il convient cependant de dire que le paragraphe 28 en question est plus clair à cet égard (notamment concernant ce qu'il faut comprendre par “*appartenir au même groupe*” en renvoyant à l'article 2.12 de la directive 2002/87/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2002⁴¹) et (dans la mesure où les dispositions de la loi estonienne peuvent être interprétées) qu'il prévoit, aussi semble-t-il, des restrictions différentes (et moins nombreuses) concernant les échanges d'informations entre institutions financières.

576. En ce qui concerne les échanges d'informations entre les autorités de surveillance financière, voir le chapitre 6.1 (échange d'informations au niveau national) et le chapitre 6.5 (échange d'informations au niveau international).

⁴⁰ Voir la note 30

⁴¹ A savoir, “«groupe» : un groupe d'entreprises composé d'une entreprise mère, de ses filiales et des entités dans lesquelles l'entreprise mère ou ses filiales détiennent une participation, ainsi que des entreprises liées l'une à l'autre par une relation au sens de l'article 12, paragraphe 1, de la directive 83/349/CEE”.

3.4.2. Recommandations et commentaires

577. Aucune restriction, que ce soit dans le système législatif estonien ou dans la pratique, n'empêche les autorités compétentes de mettre en œuvre la Recommandation 4 du GAFI et de remplir leur mission de lutte contre le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme. La CRF est en mesure d'obtenir des renseignements complémentaires auprès des entités déclarantes ; aux quels cas, la loi prévoit des dérogations spéciales permettant d'accéder aux informations soumises au secret financier.

578. Les dispositions qui autorisent les institutions financières à échanger des informations, lorsque cela est requis par la R.7, la R.9 et la RSVII, devraient être révisées : la formulation devrait être simplifiée afin de faciliter leur application dans la pratique et des instructions supplémentaires devraient être données⁴².

3.4.3. Conformité avec la Recommandation 4

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation
R.4	GPC	<ul style="list-style-type: none">• Les dispositions qui autorisent les institutions financières à échanger des informations lorsque cela est requis par la R.7, la R.9 et la RSVII sont rédigées de manière compliquée, laissent place à l'interprétation et à l'incertitude, ce qui peut gêner leur application dans la pratique.

3.5. Conservation des documents et règles applicables aux virements électroniques (R.10 et RS.VII)

3.5.1. Description et analyse

Recommandation 10

579. De nombreux critères de la Recommandation 10 sont accompagnés d'un astérisque dans la Méthodologie et les obligations qui en découlent doivent par conséquent être formulées dans un texte législatif ou réglementaire qui obligerait les institutions financières à :

- conserver toutes les pièces nécessaires se rapportant aux transactions nationales et internationales qui ont été effectuées, pendant au moins cinq ans après leur exécution (ou plus longtemps si une autorité compétente le demande expressément, indépendamment de la question de savoir si la relation d'affaires est en cours ou a pris fin ;
- conserver une trace écrite des données d'identification, les livres de comptes et la correspondance commerciale pendant cinq ans au moins après la fin de la relation d'affaires ou la clôture du compte (ou plus longtemps s'il y a lieu) ainsi que toutes les pièces et informations relatives au client et à l'opération ;
- s'assurer que toutes les pièces et informations relatives aux clients et aux transactions sont mises en temps opportun à la disposition des autorités nationales compétentes pour l'accomplissement de leur mission.

580. Conformément au paragraphe 26.2 de la LPBC, une personne soumise à obligations doit conserver, sur un support de données, les documents préparés pour une transaction (nationale ou

⁴² Cela a déjà été fait dans une certaine mesure, en ce qui concerne les pays pouvant être considérés comme équivalents à "un Etat membre de l'Esace économique européen" ; voir la note 30.

internationale) ainsi que les pièces et données sur lesquelles on s'est appuyé pour s'acquitter de l'obligation de déclaration, pendant au moins cinq ans après avoir exécuté la transaction ou procédé à la déclaration. Il n'y a pas d'obligation légale de conserver ces éléments plus longtemps quand une autorité compétente en fait la demande. Toutefois, les représentants du secteur financier rencontrés par les évaluateurs ont dit qu'ils donneraient certainement suite à de telles demandes venant de la CRF. Le paragraphe 12 de la précédente LPBC exigeait aussi que *“Les institutions de crédit et financières, ainsi que les personnes visées à l’alinéa 5.1 de la présente loi ont l’obligation de conserver les données spécifiées au paragraphe 11 pour au moins cinq ans après la fin de la relation contractuelle avec un client”*.

581. Conformément au paragraphe 26.2 en relation avec les paragraphes 32.1 et 2 de la LPBC, les obligations relatives aux documents et pièces ayant trait à une transaction ne s'appliquent qu'aux seuls documents nécessaires pour informer la CRF des opérations dont la personne soumise à obligations pense qu'elles pourraient révéler un blanchiment de capitaux ou un financement du terrorisme. Conformément aux notes d'orientation, ces informations peuvent concerner aussi le bénéficiaire effectif du compte, le montant des fonds transitant par le compte, leur provenance (si elle est connue), la forme sous laquelle ils ont été placés ou retirés, à savoir en espèces, chèques etc., l'identité de la personne qui réalise l'opération, la destination des fonds ainsi que la forme des instructions et des pouvoirs. Par ailleurs, les informations requises en vertu du Règlement CE 1781/2006 relèvent aussi de l'obligation relative aux documents, puisque ce règlement est directement applicable en Estonie.

582. Selon les représentants du secteur financier rencontrés par les évaluateurs, les institutions de ce secteur d'activité conservent en général *toutes* les données disponibles pendant cinq ans au minimum sans tenir compte de la probabilité que telles ou telles données puissent être utiles à un moment ou à un autre dans le futur. Beaucoup considèrent qu'il s'agit d'une prescription légale.

583. La LPBC contraint, dans son paragraphe 26.1, *“ toute personne soumise à obligations à conserver l’original ou la copie des documents spécifiés aux paragraphes 23 et 24, à partir desquels il a été procédé à l’identification et vérification d’une personne ainsi que des documents sur lesquels repose la relation d’affaires, pendant au moins cinq ans après qu’elle ait pris fin”*. Le paragraphe 26.2 de la loi étend cette prescription à la conservation des données *“pendant au moins cinq ans après le début de la transaction ou de l’exécution de l’obligation de déclaration”*. Ce qui signifie que toute information communiquée à la CRF par la personne soumise à obligations doit être conservée pendant cinq années supplémentaires après que la déclaration ait été faite, indépendamment de la date à laquelle cette personne a, pour la première fois, enregistré les informations en question.

584. Conformément au paragraphe 26.3 de la LPBC, une *“personne soumise à obligations est tenue de conserver les documents et données visés aux sections 1) et 2) sous une forme qui permette une réponse complète et immédiate aux demandes émanant de la Cellule de renseignement financier, d’un autre organe d’enquête ou d’un tribunal en application de la loi”*.

Recommandation spéciale VII

585. En ce qui concerne la RS.VII, la Méthodologie exige, pour tous les virements électroniques, des institutions financières qu'elles obtiennent et conservent ce qui est désigné sous l'appellation de *“renseignements complets sur le donneur d'ordre”* (à savoir le nom du donneur d'ordre ; son numéro de compte ; ou un numéro de référence unique s'il n'y a pas de numéro de compte) et son adresse (bien que les pays peuvent autoriser les institutions financières à remplacer l'adresse par un numéro national d'identité, un numéro d'identification du client ou une date et un lieu de naissance) et à vérifier que ces informations sont pertinentes et exactes. Les virements transfrontières devraient être accompagnés des renseignements complets sur le donneur d'ordre,

bien qu'il soit autorisé de ne faire figurer que le numéro de compte sur le message joint aux virements nationaux.

586. En tant que membre de l'Union européenne, l'Estonie est liée par le règlement (CE) n°1781/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif aux informations sur le donneur d'ordre accompagnant les virements de fonds, adopté le 15 novembre 2006 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Ce règlement répond à toutes les prescriptions de la RS.VII (telles que décrites plus haut au paragraphe 585) : obtenir et vérifier les renseignements sur le donneur d'ordre ; conserver les renseignements complets sur le donneur d'ordre pour les virements transfrontières ; joindre aux virements électroniques nationaux des renseignements plus limités sur le donneur d'ordre et rendre disponibles les renseignements complets à son sujet dans un délai de trois jours ; adopter des procédures spéciales pour détecter et traiter les virements électroniques non accompagnés des renseignements complets sur le donneur d'ordre ; contrôler l'application ; et sanctions. Ce règlement de la Commission européenne présente la particularité de considérer les virements électroniques effectués au sein de l'EU comme des opérations nationales et de n'exiger, par conséquent, que des renseignements limités sur le donneur d'ordre. Bien que cela ait demandé un certain temps de réflexion, la Note interprétative révisée à la RS.VII, publiée par le GAFI le 29 février 2008, précise à présent clairement que le terme "*virement national* " désigne aussi toute chaîne de virements électroniques qui est exécutée à l'intérieur des frontières de l'Union européenne (NI révisée à la RS.VII, paragraphe 2, alinéa c).

587. Cependant, pour rendre le règlement de l'UE effectif, il est nécessaire de mettre en œuvre un mécanisme national efficace pour en contrôler l'application et prévoir des sanctions ; et les autorités compétentes devraient être habilitées à infliger des peines en cas d'infraction, à compter du 15 décembre 2007 (voir les articles 15 et 20 du règlement). Afin de satisfaire à ces exigences, le paragraphe 63 de la LPBC prévoit des sanctions en cas de violation du règlement (CE) n°1781/2006 par le dirigeant ou l'employé d'un prestataire de services de paiement : l'inexécution, par ceux-ci, des obligations y afférentes est passible d'une amende de 300 unités de 60 EEK (c'est-à-dire 18 000 EEK, ou 1150,40 EUR) et, si l'infraction est commise par une personne morale, l'amende s'élève alors à 500 000 EEK. On observe que le paragraphe 63 de la LPBC fait état d'infractions commises seulement par "*les prestataires de services de paiement* ", et non par les institutions de crédit et les bureaux de change ; les autorités estoniennes indiquent toutefois qu'en vertu de l'obligation de licence qui leur est imposée, les institutions de crédit sont réputées être "*des prestataires de services de paiement*" et qu'elles relèvent par conséquent des dispositions du paragraphe 63 de la LPBC (et du règlement CE n°1781/2006).

588. S'agissant du degré de sensibilisation au règlement (CE) n°1781/2006 et de l'étendue de son application, les institutions de crédit ont été informées de son existence par l'Association estonienne des banques (AEB). L'ASF et la CRF ont affiché le règlement sur leur site internet en omettant, toutefois, de publier une circulaire pour informer les institutions de crédit et les prestataires de services de paiement des obligations qui en découlent à leur égard. Il semble que les moyens de surveillance mis en œuvre actuellement l'ASF et la CRF ne portent pas sur le contrôle de son application par les institutions de crédit et les autres entités financières commerciales pratiquant des envois de fonds. Les autorités estoniennes font savoir que l'AEB a été étroitement associée, à la fois, au processus de consultation engagé à l'occasion du projet et à celui de la préparation de la mise en œuvre du règlement (CE) n°1781/2006 ; et que la version préliminaire ainsi que celle qui a été adoptée ont été distribués en temps utile par l'AEB à toutes les banques adhérentes. Qui plus est, les représentants de l'AEB (membres de la commission de l'AEB chargés des questions de compensation et de règlements) ont pris part aux discussions du Conseil européen des paiements (CEP), les 7 mars et 4 juin 2007. Les notes d'orientation publiées par le CEP pour la mise en œuvre du règlement ont été diffusées en temps voulu par l'AEB à toutes les banques adhérentes. Les autorités estoniennes font également savoir que tous les problèmes liés à la mise en œuvre du règlement ont été examinés par le comité anti-blanchiment de l'AEB (composé de

l'ensemble des responsables du contrôle de la LCB/FT de toutes les institutions de crédit et des représentants de l'ASF et de la CRF) le 11 octobre 2007 et le 9 janvier 2008⁴³.

589. De plus, l'AEB a demandé au ministère des Finances de formuler des recommandations écrites pour la mise en œuvre du règlement et les instructions nécessaires ont été données à l'AEB le 10 septembre et le 11 décembre 2007.

3.5.2. Recommandation et commentaires

590. La LPBC (notamment son paragraphe 63) doit être modifiée
 – afin que les sanctions s'appliquent aussi aux institutions de crédit et aux bureaux de change qui contreviennent aux dispositions dudit règlement.

591. Il est nécessaire de prendre des mesures supplémentaires afin de faire en sorte que les institutions de crédit et les prestataires de services de paiement aient pleinement connaissance des prescriptions du règlement (CE) n°1781/2006. De surcroît, l'ASF et la CRF devraient toutes deux mettre au point un dispositif de suivi adéquat pour veiller à ce qu'il soit mis en œuvre de manière satisfaisante.

592. Pas plus l'ASF que la CRF n'ont informé les institutions de crédit et les prestataires de services de paiement des obligations que le règlement (CE) n° 1781/2006 fait naître à leur égard. Dans le but d'assurer la mise en œuvre satisfaisante de ce règlement de l'UE (et, partant, de la RS.VII), il est indispensable de mieux faire connaître ses prescriptions en matière de transmissions de fonds. Par ailleurs, on devrait chercher, par le biais d'inspections sur place et d'autres méthodes de contrôle externes, à apprécier et évaluer son application par les institutions de crédit et les prestataires de services de paiement. Dans le cadre de la surveillance qu'elles exercent, l'ASF et la CRF devraient contrôler que les institutions de crédit et les autres entités financières commerciales pratiquant des envois de fonds l'appliquent.

3.5.3. Conformité avec la Recommandation 10 et la Recommandation spéciale VII

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation
R.10	GPC	<ul style="list-style-type: none"> Il n'y a pas de loi ni de règlement qui oblige à conserver les documents pendant plus de cinq ans, quand une autorité compétente en fait la demande.
RS.VII	GPC	<ul style="list-style-type: none"> Il n'existe pas de suivi satisfaisant de l'application du règlement (CE) n°1781/2006 qui vise à satisfaire aux prescriptions de la RS.VII.

Transactions inhabituelles ou suspectes

3.6. Suivi des transactions et de la relation d'affaires (R.11 et 21)

3.6.1. Description et analyse

⁴³ Les autorités estoniennes font savoir que d'autres réunions se sont tenues après la visite sur place (les 30 avril et 12 juin 2008).

Recommandation 11

593. Le paragraphe 12.1 de la LPBC stipule que *“dans le cadre d’activités économiques, ou d’une pratique professionnelle, une personne soumise à obligations doit apporter une attention particulière [...] aux opérations complexes, d’un montant anormalement élevé et aux transactions inhabituelles lorsqu’elles n’ont pas un objet économique normal”*.
594. L’ASF a également publié des recommandations sur ces questions, qui devaient être mises en œuvre à partir du 1^{er} août 2002. Selon ces recommandations, une attention particulière devrait être apportée aux transactions suspectes ou inhabituelles. Il est prévu que le ministre des finances élabore des directives supplémentaires sous la forme d’un instrument de droit dérivé, contraignant et donnant lieu à sanctions en cas de violation, concernant les procédures internes que doivent mettre en place les institutions financières afin de s’acquitter de leurs obligations de LAB/CFT. Ces directives seraient en cours d’élaboration par le ministère des Finances, bien qu’aucun projet n’ait été soumis à l’inspection des évaluateurs.
595. La CRF avait mis en place des cours de formation pour les représentants du secteur financier qui ont indiqué aux évaluateurs que de telles mesures ont normalement leur place au sein des institutions financières estoniennes, notamment dans les grandes banques contrôlées par des intérêts étrangers.
596. En ce qui concerne le critère 11.2, les autorités estoniennes ont attiré l’attention sur le paragraphe 25 de la LPBC dont certains éléments devaient répondre à cette question :
“2) Une institution financière et de crédit doit enregistrer les données ci-après ayant trait à une transaction : [...] 7) dans le cas des services de transmission de fonds dont il est obligatoire de communiquer les données conformément au règlement du Parlement européen et du Conseil (CE) n°1781/2006 relatif aux informations concernant le donneur d’ordre accompagnant les virements de fonds ; 8) dans le cas de la fourniture de moyens de paiement alternatifs, les noms du donneur d’ordre et du bénéficiaire, le numéro d’identification personnel et, si ce numéro manque, une date et un lieu de naissance ou une caractéristique unique à partir de laquelle il est possible d’identifier le donneur d’ordre ; 9) dans le cas d’autres opérations, le montant de la transaction, la monnaie et le numéro de compte.
597. Les autorités estoniennes ont également évoqué, dans ce contexte, le paragraphe 30 de la LPBC qui spécifie que les personnes soumises à obligations sont tenues d’établir des règles internes ; le paragraphe 30.1 les y oblige aux fins de l’application des mesures de vigilance relatives à la clientèle, au moins dans les situations énoncées au paragraphe 13.1 (relatif à ces mesures). De plus, le paragraphe 30.1 exige que les règles internes correspondent à la nature, au champ d’application et à la complexité des activités économiques ou professionnelles de la personne soumise à obligations. Le paragraphe 30.4 impose d’y faire figurer des instructions concernant la manière de déterminer avec efficacité et rapidité si la personne est, notamment, une personne dont le lieu de résidence ou le siège se trouve dans un pays n’appliquant pas les mesures nécessaires pour prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Le paragraphe 3.3.3 impose en outre qu’elles décrivent les transactions présentant un risque plus élevé et définissent les exigences requises pour leur exécution et leur suivi. Enfin, le paragraphe 30.6 dispose que le ministre des finances est tenu de publier un règlement arrêtant les exigences applicables aux règles internes mises en place par les institutions de crédit et financières. Ce texte (règlement n°10 du ministre des finances, du 3 avril 2008), énonce dans son paragraphe 3.2 que les codes de conduite internes doivent contenir *“des procédures pour identifier l’objet et la nature envisagée de la relation d’affaires et de la transaction avant de conclure de telles opérations ou*

des contrats à long terme ainsi que des procédures permettant un suivi permanent de la relation d'affaires”.

598. Il faut noter, toutefois, que les exigences stipulées au paragraphe 25 de la LPBC décrivent les devoirs auxquels sont tenues les entités soumises à obligations en présence de certaines opérations. Il ne s'agit pas forcément des mêmes exigences visées au critère 11.2, lequel stipule que les institutions financières devraient être tenues d'examiner *“dans toute la mesure du possible le contexte et l'objet de ces transactions et de consigner les résultats de ces examens par écrit”*. Aucune des dispositions susmentionnées n'impose cette obligation d'examen, contrairement à la Recommandation 11. On ne trouve pas, de ce fait, l'obligation correspondante de consigner les résultats par écrit et de les conserver pendant une certaine période de temps. La seule disposition dont on pourrait considérer qu'elle répond à cette question, se trouve au paragraphe 26.1 de la LPBC selon lequel une *“...personne soumise à obligations conserve l'original ou la copie des documents ... à partir desquels il a été procédé à l'identification et à la vérification d'une personne ainsi que des documents sur lesquels repose la relation d'affaires, pendant au moins cinq ans après qu'elle ait pris fin”*. Or, cette disposition ne concerne que les seules règles de conservation normale des documents applicables aux mesures de vigilance relatives à la clientèle des entités soumises à obligations et est étrangère aux exigences spécifiques de la Recommandation 11 qui s'intéresse aux opérations complexes d'un montant anormalement élevé, dont il convient d'étudier le contexte et l'objet avec le plus grand soin.

Recommandation 21

599. La Recommandation 21 exige des institutions financières qu'elles prêtent une attention particulière à leurs relations d'affaires et transactions avec des personnes originaires ou résidentes dans des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI. Cela devrait être formulé dans une loi, un règlement ou tout autre instrument contraignant. Elle fait obligation aux institutions financières de se montrer particulièrement attentives aux transactions avec des personnes originaires ou résidant dans des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI et ne pas se limiter aux seuls pays désignés par le GAFI comme non coopératifs (PTNC).

600. La situation juridique au regard du champ d'application de la Recommandation 21 est qu'il existe des règles générales concernant la conservation des documents et les mesures de vigilance relatives à la clientèle, mais aucune dispositions répondant spécifiquement aux exigences de la Recommandation 21⁴⁴. Les autorités indiquent que le paragraphe 13.2 de la LPBC exige des succursales étrangères des banques estoniennes qu'elles appliquent des mesures au moins équivalentes à celles imposées par cette loi et utilisent aussi ses règles concernant le correspondant

⁴⁴ On note, par ailleurs, que le ministre des Finances a procédé, conformément au paragraphe 30.6 de la LPBC, à la publication du règlement n°10 du 3 avril 2008, énonçant les *“Prescriptions applicables aux règles internes établies par les institutions financières et de crédit, à leur mise en œuvre et au contrôle de leur application”*. Ce règlement oblige les institutions financières et de crédit à établir des règles écrites concernant les procédures de LCB/FT qui devraient contenir, notamment, un code de conduite pour l'application des mesures de vigilance relatives à la clientèle. Ce code doit énoncer les obligations de l'institution financière ou de crédit en matière d'identification et de vérification de sa clientèle, y compris pour *“les relations d'affaires avec des personnes dont le lieu de résidence ou le bureau enregistré se trouve dans un pays qui applique insuffisamment les mesures de LAB/CFT”*. Le règlement précise aussi (paragraphe 8 et 9) que les mesures de vigilance prises par l'institution financière ou de crédit doivent, aux fins de l'identification et de la vérification des personnes morales, indiquer les exigences applicables aux relations d'affaires avec des clients *“dont le bureau enregistré se trouve dans un pays tiers qui a appliqué insuffisamment les mesures de LAB/CFT ou quand ce pays n'a pas participé à la coopération internationale aux fins de la LAB/CFT”*. Cependant, comme indiqué plus haut (paragraphe 451), il n'a pas été tenu compte de ce règlement dans la partie descriptive et aux fins de notation étant donné que les institutions financières n'étaient pas tenues de s'y conformer avant le 1^{er} novembre 2008.

bancaire. Or, la R.21 s'intéresse principalement à la relation d'affaires. On ne trouve pas l'obligation, formulée dans un texte législatif ou réglementaire ou dans un autre instrument contraignant, d'être particulièrement attentif à la sécurité pour faire affaire avec certains pays, ni de recommandations au sujet des pays qu'il convient de traiter avec une prudence particulière.

3.6.2. Recommandations et commentaires

601. Les institutions financières devraient être tenues, en vertu d'un texte législatif ou réglementaire ou d'autres instruments contraignants, d'étudier le contexte et l'objet de transactions complexes/d'un montant anormalement élevé et de conserver une trace écrite des résultats de l'examen qui pourront alors être mis à la disposition des autorités compétentes et des commissaires aux comptes.

602. Les dispositions juridiques existantes ne répondent pas, de manière satisfaisante, aux prescriptions de la Recommandation 21. Les institutions de crédit et financières ne sont pas expressément tenues de prêter une attention particulière aux relations d'affaires et aux transactions avec des personnes originaires de pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI. Le dispositif législatif et réglementaire en vigueur contient des règles générales concernant les relations d'affaires et les transactions avec des personnes originaires de pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI, lesquelles règles ne satisfont pas aux critères essentiels de la R.21. De surcroît, il n'est pas obligatoire de prendre d'éventuelles mesures pour informer les institutions de crédit et financières des préoccupations suscitées par les défaillances du dispositif de LAB/CFT d'autres pays (critère 21.1.1), d'examiner les transactions anormales (critère 21.2) et d'appliquer des contre-mesures à l'endroit de pays dont les dispositifs de LAB/CFT sont défaillants (critère 21.3).

3.6.3. Conformité avec les recommandations 11 et 21

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation
R.11	PC	<ul style="list-style-type: none"> Les institutions financières ne sont pas tenues d'examiner le contexte et l'objet d'opérations complexes/d'un montant anormalement élevé ni, partant, de garder une trace écrite des résultats qui sont mis à la disposition des autorités compétentes/commissaires aux comptes.
R.21	NC	<ul style="list-style-type: none"> Il n'y a pas d'obligation inscrite dans une loi, un règlement ou un autre instrument contraignant qui impose aux institutions financières : <ul style="list-style-type: none"> De prêter une attention particulière aux relations d'affaires et aux transactions avec des personnes (dont des personnes morales et autres institutions financières) originaires ou résidant dans des pays qui n'appliquent pas suffisamment les Recommandations du GAFI. D'examiner et de surveiller ces transactions, si elles n'ont pas d'objet économique ou licite apparent, de consigner les résultats par écrit et de les mettre à la disposition des autorités compétentes/commissaires aux comptes. Il n'existe pas de dispositions spéciales concernant l'application de contre-mesures quand un pays persiste à ne pas appliquer ou à appliquer insuffisamment les Recommandations du GAFI.

3.7. Déclarations d'opérations suspectes et déclarations diverses (R.13, 14, 19, 25 et RS.IV)

3.7.1. Description et analyse

Recommandation 13

603. Le paragraphe 32 de la LPBC énonce l'obligation qu'ont les institutions financières de faire une déclaration quand elles viennent à soupçonner qu'il y a blanchiment de capitaux ou financement du terrorisme : *“Si, en exerçant ses activités économiques ou professionnelles ou en exécutant un acte officiel, une personne soumise à obligations détecte une activité ou des circonstances qui pourraient indiquer qu'il y a blanchiment de capitaux ou financement du terrorisme ou, si elle a des motifs de suspecter ou de connaître qu'il y a blanchiment de capitaux ou financement du terrorisme, cette personne en informe immédiatement la Cellule de renseignement financier”* (paragraphe 1). Cet article indique clairement que l'obligation de déclaration est déclenchée par un soupçon soit de blanchiment de capitaux soit de financement du terrorisme (sous réserve des conditions exposées au paragraphe 175 ci-après) ; par ailleurs, toutes les infractions devant figurer dans la liste des infractions sous-jacentes aux termes de la Recommandation 1, sont prises en compte. Toutes les opérations suspectes, quel qu'en soit le montant, doivent faire l'objet d'une déclaration.

604. Conformément au paragraphe 32.5 de la LPBC, une personne soumise à obligations a le droit de surseoir à une transaction ou à un acte officiel lorsqu'elle est obligée de faire une déclaration d'opération suspecte (DOS). Toutefois, si ce report est susceptible de causer des dommages importants, la transaction doit être exécutée. Elle le sera également ainsi que l'acte officiel, si le fait d'y surseoir peut empêcher d'appréhender la personne qui est l'auteur éventuel du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ; auquel cas, la CRF est informée ultérieurement.

605. Le paragraphe 60 de la LPBC prévoit des sanctions pour les personnes physiques et morales qui omettent de faire une DOS à la CRF :

1) “La violation de l'obligation d'informer la Cellule de renseignement financier de soupçons de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, d'une opération de change ou d'autres transactions quand l'obligation financière, dépassant 500 000 EEK ou un montant équivalent dans une autre monnaie, est exécutée en espèces ; ou, la communication, par le responsable, le chargé de liaison ou un autre employé d'une personne soumise à obligations de renseignements inexacts, est passible d'une amende maximale de 300 unités d'amende ou d'une peine d'emprisonnement.

2) Lorsqu'il est le fait d'une personne morale, le même acte délictueux est passible d'une amende maximale de 500 000 EEK.”

606. En plus de la sanction (administrative) prévue dans la LPBC, il est à noter que le paragraphe 396 du Code pénal contient une sanction pénale pour omission répétée de DOS :

Paragraphe 396. Omission de déclaration d'une opération suspecte, communication d'informations inexacts

1) L'omission de déclaration d'une opération suspecte ou de soupçons de financement du terrorisme ou la communication d'informations inexacts à la Cellule de renseignement financier est passible d'une sanction pécuniaire ou d'une peine d'emprisonnement d'un an au maximum quand une peine correctionnelle a été infligée à l'auteur de l'infraction pour le même acte.

2) Lorsqu'il est le fait d'une personne morale, le même acte est passible d'une peine pécuniaire.

607. Afin d'éviter qu'une personne ne subisse une double sanction (administrative et pénale) pour la même infraction (ce qui serait contraire à l'article 4 du Protocol n° 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, STE n° 117 ; "Droit à ne pas être puni deux fois", *ne bis in idem*, que l'Estonie a signée, ratifiée et intégrée dans sa Constitution). L'article 29.1.4 du Code de procédure correctionnelle stipule que :

1) *La procédure correctionnelle n'est pas ouverte et il est mis fin aux poursuites engagées si :[...]*

4) *l'acte en question contient des éléments d'infraction pénale.*

Cela signifie que la sanction pénale est privilégiée lorsque la conduite pourrait être punie à la fois par une peine pénale et administrative. Afin d'assurer un traitement uniforme aux personnes mises en accusation (c'est-à-dire pour éviter d'infliger une sanction pénale à une personne tandis qu'une autre ne fait l'objet que d'une sanction administrative, simplement parce que les autorités de répression ne communiquent pas entre elles), les autorités estoniennes font savoir que toutes les sanctions (administratives et pénales) sont consignées dans un registre des peines. Au cours d'une procédure de mise en accusation, les autorités ont l'obligation de vérifier les précédentes sanctions ce qui garantit que l'ouverture de poursuites pénales n'intervient que s'il y a lieu.

608. Etant donné que le libellé du paragraphe 32.1 de la LPBC est assez général et qu'il ne lie pas expressément l'obligation de déclaration aux seules transactions (que le paragraphe 67.1 de la loi relative au Code civil définit comme un acte ou un ensemble d'actes liés entre eux qui expriment clairement l'intention de produire une conséquence juridique particulière) mais aussi aux "activités ou circonstances" suspectes, on peut en conclure que les *fonds* dont on soupçonne qu'ils sont liés au financement du terrorisme, sont également pris en compte.

609. La loi ne traite pas explicitement les tentatives d'opérations. Toutefois, le libellé du paragraphe 32.1 de la LPBC ne se limite pas aux transactions ; il concerne au contraire les "*activités ou circonstances qui pourraient révéler le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme*". Une façon d'interpréter ce texte est donc de juger que les tentatives d'opérations sont couvertes puisqu'elles peuvent être considérées comme des sortes d'"activités ou de circonstances". L'autre lecture possible est que les tentatives d'opérations constituent précisément le contraire d'une "*activité*" étant donné que la tentative se caractérise notamment par le fait que l'action voulue n'a pas eu lieu. De la même façon, les "*circonstances*" ne comprennent pas forcément les tentatives, car on pourrait les interpréter de manière à n'englober que les circonstances entourant une action et non la tentative d'action.

610. Certaines tentatives d'opérations peuvent relever du dispositif prévu au paragraphe 32.2 de la LPBC, aux termes duquel il y a obligation de déclaration dans les circonstances prévues au paragraphe 27.1 à 3 de la loi : ce qui comprend notamment les situations dans lesquelles une personne soumise à obligations est tenue de refuser une transaction et/ou de mettre fin à une relation d'affaires lorsqu'elle ne peut pas appliquer pleinement les mesures de vigilance relatives à la clientèle car l'autre partie n'a pas fourni les renseignements ou documents nécessaires. Cela exclut toutefois les situations impliquant des tentatives d'opérations lorsque le client (et non l'entité soumise à obligations) refuse de participer à la transaction.

611. Pour conclure, certaines tentatives d'opérations sont prises en compte par le biais du paragraphe 32.2 de la LPBC mais, afin de les inclure toutes, il est nécessaire d'adopter une formulation plus claire. Les autorités estoniennes font savoir que, dans la pratique, la CRF reçoit effectivement des DOS concernant des tentatives d'opérations mais qu'elle n'en tient pas les statistiques. Le formulaire de DOS ne contient pas de champ spécial où indiquer qu'il s'agit d'une tentative d'opération ; les entités déclarantes ne peuvent les signaler qu'en y inscrivant une remarque supplémentaire.

612. En Estonie, les infractions principales comprennent aussi les infractions fiscales ; l'obligation de déclaration concerne donc aussi les questions fiscales qui sont traitées par ailleurs dans les directives de l'ASF contre le blanchiment de capitaux.
613. On trouvera des statistiques sur les DOS à la section 2.5 du rapport. Le plus grand nombre de déclarations émane toujours des banques (en 2007 elles étaient à l'origine de plus de 40% de toutes les DOS), des prestataires de services de transmission de fonds, des organisateurs de jeux et de loteries. La valeur cumulée des actifs liés aux opérations ayant fait l'objet d'une déclaration représentait EUR 4,15 milliards en 2005, EUR 1,92 milliard en 2006 et EUR 7,16 milliards en 2007.
614. En ce qui concerne les DOS liées au financement du terrorisme, les autorités estoniennes n'ont pu fournir qu'un chiffre global (73) sans indiquer la répartition entre les entités déclarantes. Cela s'explique par le fait que la CRF ne conservait pas de statistiques détaillées jusqu'en 2007 en raison des insuffisances de son ancienne banque de données. Depuis le 1er janvier 2008, le nouveau système d'information de la CRF est en mesure de fournir ces données chiffrées supplémentaires.
615. La CRF est satisfaite du nombre de DOS reçues des entités soumises à obligations. Les notaires enverraient les meilleures déclarations en termes de qualité. La plupart de ces déclarations qui concernent des affaires/opérations immobilières, font actuellement l'objet d'enquêtes pénales.
616. On déplore que les organismes d'épargne et de crédit ainsi que le secteur de l'assurance n'aient, à ce jour, fait aucune déclaration. Les autorités estoniennes ont appris aux évaluateurs que toutes ces opérations transitent par le secteur bancaire et que, les banques étant obligées de déclarer tout soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, il est inutile de reproduire la procédure (l'équipe d'évaluation ne partage pas ce point de vue car toutes les entités soumises à obligations devraient s'acquitter de leurs obligations de déclaration et ne pas s'en remettre aux autres).

Éléments complémentaires

617. L'infraction de blanchiment de capitaux et l'obligation de déclaration correspondante reposent sur une approche englobant toutes les infractions. Les institutions financières sont tenues de faire une déclaration à la CRF quand elles soupçonnent que des fonds sont le produit d'actes criminels qui constitueraient une infraction principale de blanchiment de capitaux au plan national.

Recommandation spéciale IV

618. Tel qu'indiqué plus haut (paragraphe 159), le paragraphe 32 de la LPBC concerne aussi l'obligation d'informer la CRF s'il y a soupçons de financement du terrorisme.
619. La LPBC ne propose pas de définition distincte du financement du terrorisme dans son paragraphe 5, préférant au contraire renvoyer au paragraphe 237³ du CP : "*Le financement du terrorisme désigne le financement des crimes terroristes tels qu'indiqués au paragraphe 237³ du Code pénal.*" L'obligation de déclaration, telle que prévue au paragraphe 32, est donc limitée à ce champ et présente les mêmes insuffisances que l'infraction de financement du terrorisme (voir plus haut la section 2.2). Cela signifie que l'obligation de déclaration ne s'applique pas au financement du terrorisme dans les circonstances suivantes :
- a) lors du financement d'un terroriste spécifique ;
 - b) quand il s'agit de "collecter des fonds" par n'importe quel moyen, direct ou indirect, et de les utiliser en tout ou en partie dans le but de financer le terrorisme ;

- c) pour apporter des fonds dont on sait qu'ils doivent être employés (à n'importe quelle fin) par une organisation terroriste ou un terroriste donné ;
- d) certains comportements tels qu'indiqués à l'article 2 de la Convention sur le financement du terrorisme et traités par les conventions spéciales des Nations unies concernant le terrorisme, ne sont pas pris en compte.

Il faut noter toutefois que ces carences de l'obligation de déclaration n'ont, de l'avis de l'équipe d'évaluation, qu'un impact mineur dans la pratique car on estime que les personnes légalement soumises à obligations ne procèdent pas à une analyse approfondie des lacunes de l'infraction de financement du terrorisme. On suppose, au contraire, qu'elles tiennent compte des obligations qui leur incombent en vertu de la LPBC (indiquant, en substance, qu'il y a obligation de déclaration quand il s'agit de financement du terrorisme) et qu'elles suivent, de surcroît, les recommandations de la CRF et de l'ASF qui expliquent de manière plus détaillée la notion de financement du terrorisme.

Recommandation 14

Règles d'exonération

620. La levée du secret officiel, bancaire ou commercial, et la protection des données à caractère privé sont traitées dans le paragraphe 35 de la LPBC ("décharge de responsabilité") :

1) Une personne soumise à obligations, ses employés et représentants ou les personnes agissant en son nom, ne sont pas responsables, lors de l'exécution de l'obligation découlant de la présente loi, des dommages causés par la non-exécution d'une transaction ou de son exécution à une date non voulue, si le dommage est causé à la personne qui participe à une transaction exécutée dans le cadre d'activités économiques ou professionnelles en rapport avec la déclaration faite de bonne foi à la Cellule de renseignement financier de soupçons de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, ou des dommages causés à une personne ou à un client participant à une transaction exécutée dans le cadre d'activités économiques ou professionnelles en rapport avec l'annulation d'un contrat passé pour une durée indéterminée sur la base de l'alinéa 27.3.

2) L'exécution de bonne foi de l'obligation de déclaration découlant du paragraphe 32 et la communication des données pertinentes par une personne soumise à obligations ne sont pas réputées constituer une violation de la clause de confidentialité prévue par la loi ou le contrat, et la responsabilité de la divulgation des informations, prévue par la loi ou le contrat, n'est pas imputable à la personne ayant exécuté l'obligation de déclaration. Tout accord portant dérogation à cette disposition est frappé de nullité.

621. On peut en conclure que le paragraphe 35 confère une protection globale aux institutions financières, à leurs dirigeants, représentants et employés contre toute responsabilité civile ("*ne sont pas [...] responsables des dommages*") et pénale ("*ne sont pas réputées constituer une violation de la clause de confidentialité prévue par la loi ou le contrat*") pour violation des règles limitant la divulgation des informations, qu'elles soient imposées par contrat ou par toute disposition législative, réglementaire ou administrative, s'ils déclarent de bonne foi leurs soupçons à la CRF.

Avertir le client

622. Le paragraphe 34 de la LPBC crée une obligation de confidentialité pour les personnes tenues de faire une déclaration : "Il est interdit à une personne soumise à obligations qui est une personne morale, à ses unités organisationnelles, aux membres de ses organes de direction et à ses employés d'informer une personne, son bénéficiaire effectif ou représentant qu'une déclaration la concernant a été faite à la Cellule de renseignement financier, que celle-ci a formulé des injonctions, ou

qu'une action pénale a été ouverte en vertu du paragraphe 40 ou 41. Une personne soumise à obligations peut informer une personne que la Cellule de renseignement financier a limité l'utilisation de son compte ou que d'autres restrictions ont été imposées par suite de l'exécution de l'injonction émise par elle." Cette disposition couvre l'ensemble des prescriptions du critère 14.2. Le paragraphe 61 de la LPBC prévoit des sanctions en cas de violation des dispositions de son paragraphe 34 : une personne physique est passible d'une amende maximale de 300 unités de 60 EEK (1150,40 EUR) ou d'une peine de détention ; une personne morale est passible d'une amende maximale de 500 000 EEK (31 955,82 EUR).

Éléments complémentaires

623. Le paragraphe 43.5 de la LPBC établit des restrictions à l'utilisation des informations et stipule que "la Cellule de renseignement financier ne divulgue pas les données à caractère personnel de la personne exécutant l'obligation de déclaration, des membres de ses organes de direction ou de ses employés". Par ailleurs, son paragraphe 44.2 dispose que "les agents de la Cellule de renseignement financier sont tenus de garder la confidentialité des informations qui leur sont révélées dans l'exercice de leurs missions officielles, y compris les informations soumises au secret bancaire, même après que ces missions aient été accomplies ou que la relation de service liée au traitement ou à l'utilisation de ces informations ait pris fin." Qui plus est, le chargé de liaison au conseil de la Sûreté nationale est soumis aux mêmes restrictions en vertu du paragraphe 45.3 de la LPBC. Dans la pratique, quand elle transmet un rapport d'analyse aux forces de l'ordre, la CRF n'y fait pas figurer les données ou autres renseignements concernant les personnes à l'origine de la DOS.

Recommandation 19

624. Dans la nouvelle LPBC, les autorités estoniennes ont instauré un dispositif de déclaration des transactions effectuées en espèces, obligatoire depuis le 28 janvier 2008. Conformément à son paragraphe 32.2, toutes les personnes soumises à obligations doivent déclarer à la CRF "*toute transaction quand l'obligation financière dépassant 500.000 EEK ou un montant équivalent dans une autre monnaie, est exécutée en espèces, que la transaction ait été effectuée en un ou plusieurs versements liés*". Il convient de noter que cette obligation ne s'impose pas aux institutions de crédit ; celles-ci n'y sont tenues que dans le cas d'une *opération de change* en espèces supérieure à 500 000 EEK et, seulement, si elles n'ont pas noué de relation d'affaires avec la personne participant à la transaction. Les autorités indiquent avoir consenti cette dérogation aux institutions de crédit au motif que celles-ci comprennent bien leurs obligations de déclaration et que la CRF est satisfaite de la qualité et du nombre de DOS reçues à ce titre. Leur imposer l'obligation de déclarer les transactions en espèces ne ferait donc qu'alourdir la charge de travail de la CRF sans apporter un plus.

625. Les autorités justifient la mise en place du dispositif de déclaration des transactions en espèces par le niveau élevé d'utilisation des nouvelles technologies dans le secteur bancaire estonien qui permettent d'effectuer des virements rapides et sécurisés sans recourir aux espèces ; il n'y a donc pas de raison d'exécuter des transactions commerciales d'un montant élevé en numéraire. Selon les informations fournies par la Banque d'Estonie, le nombre de paiements effectués en numéraire au sein des institutions de crédit représente 0,26% de l'ensemble de ce type de paiement.

626. La CRF dispose d'un système informatisé dans lequel sont conservées les déclarations d'opérations suspectes et de transactions en espèces. **(19.3)** Seuls les agents de la CRF ont le droit de consulter et de traiter les informations de cette base de données (pour de plus amples informations, voir plus haut le paragraphe 356).

Recommandation 25

627. Le paragraphe 37 de la LPBC définit les missions de la CRF. Il lui incombe notamment d'«informer les personnes qui transmettent des informations à la Cellule de renseignement financier sur l'utilisation des informations communiquées aux fins spécifiées à l'alinéa 1) de la présente section afin d'améliorer l'exécution de l'obligation de déclaration». Etant donné que cette disposition ne fait que décrire les fonctions de la CRF, il faut en conclure qu'il ne s'agit pas d'une obligation pour celle-ci mais que cela doit être considéré, au contraire, comme une compétence (autorisation).

628. Dans la pratique, la CRF fournit aux institutions financières et aux entreprises et professions non financières désignées les éléments ci-après :

- **Retour d'information général.** Assuré par le rapport annuel publié par la CRF et diffusé sur son site internet officiel. On y trouve :
 - des statistiques sur le nombre de déclarations, par catégories appropriées et sur le résultat des déclarations ;
 - des informations sur les techniques, méthodes et tendances actuelles ;
 - des exemples expurgés d'affaires.
- **Retour d'information spécifique** sous une forme écrite au cas par cas. C'est-à-dire que la CRF adresse, chaque année, un avis écrit à chaque entité déclarante quand les DOS soumises par leurs soins ont été transmises aux forces de l'ordre ou au parquet pour un complément d'enquête. La CRF informe aussi l'entité déclarante des résultats ultérieurs de l'enquête (affaire classée ou instruite) et les éventuels condamnations/acquittements.
- **Retour d'information à la demande** d'une institution financière, d'une entreprise ou profession non-financière désignée.

3.7.2. Recommandations et commentaires

629. De manière générale, le dispositif estonien de déclaration des soupçons de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme est complet. Les dispositions juridiques nécessaires sont en place et le dispositif semble fonctionner avec efficacité. Il existe toutefois des lacunes auxquelles il convient de remédier :

630. La LPBC devrait stipuler clairement que toutes les tentatives d'opérations doivent faire l'objet d'une déclaration.

631. La définition de la notion de financement du terrorisme telle que stipulée au paragraphe 5 de la LPBC est liée à la définition énoncée au paragraphe 237³ du CP (infraction de financement du terrorisme) et en présente donc les mêmes restrictions ; il n'y a pas d'obligation de déclaration dans les cas suivants :

- a) financement d'un terroriste donné ;
- b) collecte de fonds dans le but de financer le terrorisme ;
- c) apport de fonds dont on sait qu'ils seront employés (à n'importe quelle fin) par une organisation terroriste ou un terroriste donné ;
- d) les comportements visés à l'article 2 de la Convention sur le financement du terrorisme et traités par les conventions spéciales des Nations unies sur le terrorisme, ne sont pas pris en compte dans l'infraction de terrorisme (paragraphe 237 du CP).

Bien que ces lacunes soient supposées avoir un impact mineur dans la pratique, il est recommandé d'étendre l'obligation de déclaration afin de la mettre en conformité avec la RS.IV.

632. Les associations de crédit et d'épargne ainsi que le secteur de l'assurance n'ont pas encore fait de DOS. Les autorités estoniennes pensent que les risques de blanchiment de capitaux dans ces secteurs sont très faibles. Toutefois, le fait que ces entités n'ont émis aucune déclaration ne peut

être justifié par le niveau de risque jugé faible, car les indicateurs de blanchiment de capitaux (publiés par la CRF) englobent un certain nombre de situations qui devraient aussi les amener à en faire. Cela révèle sans doute une incompréhension ou une méconnaissance des obligations anti-blanchiment au sein de ces entités. La CRF devrait leur fournir un surcroît d'assistance ou de formation pour leur faire mieux comprendre leurs obligations en la matière.

633. Faute de statistiques détaillées sur les DOS en rapport avec le financement du terrorisme avant 2008, il est difficile d'évaluer l'efficacité du dispositif à cet égard.

3.7.3. Conformité avec les recommandations 13, 14, 19, 25 (critère 25.2 seulement) et la Recommandation spéciale IV

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation
R.13	GPC	<ul style="list-style-type: none"> • Toutes les formes de tentatives d'opérations ne sont pas prises en compte clairement par l'obligation de déclaration. • Il n'y a pas d'obligation de déclaration dans les cas suivants : <ul style="list-style-type: none"> ○ financement d'un terroriste donné ; ○ collecte de fonds dans le but de financer le terrorisme ; ○ apport de fonds dont on sait qu'ils seront employés (à n'importe quelle fin) par une organisation terroriste ou un terroriste donné ; ○ les comportements visés à l'article 2 de la Convention sur le financement du terrorisme et traités par les conventions spéciales des Nations unies sur le terrorisme, ne sont pas pris en compte dans l'infraction de terrorisme (paragraphe 237 du CP). • Les associations de crédit et d'épargne ainsi que le secteur de l'assurance n'ont pas encore fait de DOS, ce qui résulte sans doute d'une incompréhension ou d'une méconnaissance de leurs obligations de déclaration.
R.14	C	
R.19	C	
R.25	C	
RS.IV	GPC	<ul style="list-style-type: none"> • Il n'y a pas d'obligation de déclaration dans les cas suivants : <ul style="list-style-type: none"> ○ financement d'un terroriste donné ; ○ collecte de fonds dans le but de financer le terrorisme ; ○ apport de fonds dont on sait qu'ils seront employés (à n'importe quelle fin) par une organisation terroriste ou un terroriste donné ; ○ les comportements visés à l'article 2 de la Convention sur le financement du terrorisme et traités par les conventions spéciales des Nations unies sur le terrorisme, ne sont pas pris en compte dans l'infraction de terrorisme (paragraphe 237 du PC). • Toutes les formes de tentatives d'opérations ne sont pas clairement couvertes par l'obligation de déclaration. • Faute de statistiques détaillées avant 2008, il est difficile d'évaluer l'efficacité du dispositif.

3.8. Contrôles internes, conformité, vérification et succursales à l'étranger (R.15 et 22)

3.8.1. Description et analyse

Recommandation 15

Règles générales

634. Le paragraphe 29.1 de la LPBC impose aux personnes soumises à obligations d'établir par écrit des procédures internes pour l'application des mesures de vigilance relatives à la clientèle, y compris l'évaluation et la gestion des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, la collecte des informations et la conservation des données, les déclarations d'opérations suspectes et qu'elles fixent aussi des règles pour vérifier le respect de ces procédures. Cette disposition est complétée par le paragraphe 63.2.6 de la loi relative aux institutions de crédit qui exige de celles-ci qu'elles instaurent des règles internes qui devraient, notamment, énoncer les procédures d'application des sanctions internationales sur la base de la loi y relative, un code de conduite et des règles de vérification internes pour contrôler le respect des dispositions de la LPBC. Le paragraphe 30.1 de la loi anti-blanchiment exige que les règles internes mises en place par la personne soumise à obligations correspondent à la nature, au champ d'application et à la complexité des activités économiques ou professionnelles de cette dernière et qu'elles exposent les règles d'application des mesures de vigilance relatives à la clientèle.

635. Le paragraphe 30.2 de la LPBC exige des personnes soumises à obligations qu'elles vérifient régulièrement les règles internes en place et les mettent à jour en adoptant, s'il y a lieu, de nouvelles procédures.

636. Le paragraphe 30.3 de cette même loi décrit le contenu des règles internes qui devrait traiter les éléments suivants :

- transactions présentant un risque faible
- transactions présentant un risque élevé
- suivi régulier de la relation d'affaires et des transactions, vérification des données d'identification
- collecte et présentation des documents et des données.

637. Le paragraphe 30.6 assigne au ministre des finances l'obligation de définir, dans un règlement, les exigences applicables aux règles internes mises en place par les institutions de crédit et financières ainsi que les règles des systèmes de contrôle internes. Lors de la visite sur place, ce règlement n'avait pas vu le jour⁴⁵. Le contenu obligatoire des règles applicables aux procédures

⁴⁵ Après la visite sur place, le ministre des Finances a publié le règlement n°10 "Exigences applicables aux règles internes établies par les institutions financières et de crédit, à leur mise en œuvre et au contrôle de leur application". Cependant, comme ce règlement est entré en vigueur plus de 2 mois après la visite sur place, il n'en a pas été tenu compte dans la partie descriptive et aux fins de notation. En vertu de ces dispositions, les institutions financières et de crédit sont tenues d'établir des règles écrites, dans lequel doivent figurer au moins les éléments suivants :

- Code de conduite pour la mise en œuvre de mesures de vigilance relatives à la clientèle, adaptées en fonction du risque, conformément à la section 14.3 de la LPBC
- Code de conduite pour la collecte et la conservation des données (conservation des documents)
- Code de conduite pour l'exécution de l'obligation de déclaration et la gestion des informations
- Procédures de contrôles internes afin de vérifier le respect des dispositions susmentionnées.

Le règlement précise que la responsabilité d'établir des règles internes écrites sous la forme d'un ou de plusieurs documents incombe au responsable de l'institution financière ou de crédit (paragraphe 2.2). Son article 10 impose à l'institution l'obligation de faire connaître les procédures et les règles de contrôle internes en

internes des entités soumises à obligations n'étaient donc pas arrêtés à ce moment-là. Par voie de conséquence, il n'est pas certain par ailleurs que les institutions financières étaient déjà obligées, en vertu des dispositions de la LPBC, de formuler des règles internes pour les procédures de LAB/CFT. Bien qu'elle définisse certains de ces éléments, la loi stipule clairement que les prescriptions doivent être établies par le ministère des Finances (paragraphe 30.6). Au moment de la visite sur place, les représentants des institutions financières attendaient également la publication de ces prescriptions. Il faudrait, toutefois, prendre en compte le fait que le paragraphe 13 de la précédente loi anti-blanchiment faisait obligation aux institutions de crédit et financières *“de mettre en place un code de conduite à l'intention des employés afin de lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et d'établir des règles de vérification internes afin d'en contrôler l'application”* ; comme dans la nouvelle LPBC, le paragraphe 13.6 de la précédente loi demandait également au ministère des Finances d'arrêter les prescriptions applicables à ce code de conduite et aux règles de vérification internes afin d'en contrôler l'application. Ce qui avait été fait avec le Règlement n°61 du 5 septembre 2005, en vigueur jusqu'au 28 janvier 2008. Ce règlement stipulait dans son paragraphe 1 que *“2) Le code de conduite donne au moins les indications suivantes : 1) les éléments de base de l'identification, dont les exigences applicables aux données et aux documents sur lesquels repose l'identification ; 2) la procédure de vérification et de conservation des données et des documents utilisés pour l'identification et la procédure de mise à jour des données ; 3) les principes de base à appliquer pour le suivi de la relation d'affaires ; 4) les mesures mises en œuvre par l'employé d'une institution financière ou de crédit (ci-après l'employé) en cas de soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme”*.

638. En laissant de côté l'incertitude juridique concernant le fait de savoir si, au moment de la visite sur place, les personnes soumises à obligations étaient déjà tenues de mettre en place ces règles de procédure internes et en ne tenant compte que des prescriptions particulières de la LPBC, on peut en conclure que cette loi n'oblige pas les institutions financières à inclure dans leur règlement intérieur des recommandations concernant la détection des transactions inhabituelles et suspectes. Cela doit être déterminé par le règlement du ministre des finances⁴⁶.

639. Le paragraphe 59 de la loi relative aux institutions de crédit exige de celles-ci qu'elles créent, dans le cadre de leur dispositif de contrôle, une cellule interne indépendante chargée de vérifier les activités de l'ensemble de l'institution. Cette cellule contrôle les affaires courantes de l'institution de crédit, la pertinence et l'efficacité des règles et des procédures internes applicables à ses activités ; surveille régulièrement le respect des prescriptions, du règlement intérieur, des restrictions et des autres règles établies par le conseil de surveillance ou de direction ; elle vérifie l'exécution des injonctions prononcées par l'Autorité de surveillance financière. L'article 58 de la loi relative aux fonds de placement, l'article 83 de la loi relative aux activités d'assurance et l'article 83 de la loi relative au marché des valeurs mobilières prévoient des dispositions analogues.

640. Le paragraphe 29.3 de la LPBC exige expressément des institutions de crédit et financières qu'elles désignent un chargé de liaison avec la CRF. Conformément au paragraphe 29.5 cette fonction peut être assurée soit par un employé soit par une unité organisationnelle de la personne soumise à obligations. Dans le cas où cette fonction est confiée à une unité, la personne qui la dirige est réputée être directement responsable de l'exécution des missions assignées au chargé de

vigueur à ses employés qui interviennent dans l'établissement de la relation d'affaire ou exécutent les transactions. L'article 22 exige que ces règles instaurent des procédures permettant de détecter les transactions, opérations ou circonstances inhabituelles ou suspectes. Dans ce contexte, il doit y être stipulé également l'obligation pour les employés d'analyser les circonstances entourant les transactions suspectes et de vérifier l'origine des biens avant d'exécuter la transaction quand celle-ci est jugée inhabituelle et inexplicable.

⁴⁶ Voir la note 45.

liaison par la loi. Qui plus est, la disposition en question impose à la personne soumise à obligations de déclarer la nomination du chargé de liaison.

641. Le paragraphe 31 de la LPBC exige que le “chargé de liaison” de l’établissement de crédit et financier rende compte directement au conseil de direction. Il appartient au conseil de s’assurer que celui-ci possède les compétences et les moyens voulus et qu’il ait accès aux informations pertinentes dont il a besoin pour exercer ses fonctions. Conformément à la définition donnée au paragraphe 30.3.4, le chargé de liaison :

- traite et analyse les informations en rapport avec les transactions inhabituelles et suspectes,
- fait les déclarations d’opérations suspectes à la CRF,
- rend compte au conseil de direction de l’application du règlement intérieur et propose des amendements ou modifications,
- veille à ce que l’établissement de crédit et financier satisfasse aux prescriptions de la LPBC, et
- à la demande de ses unités organisationnelles de prendre des mesures afin d’améliorer les prescriptions en matière de LAB/CFT.

642. En ce qui concerne la formation, le paragraphe 29.2 de la LPBC impose aux personnes soumises à obligations de “*veiller à mettre en place une formation continue portant sur l’exécution des obligations découlant [de la loi] à l’intention des employés dont la tâche consiste, notamment, à établir des relations d’affaires ou à effectuer des transactions*”.

643. Les institutions de crédit et financières appliquent des procédures et ont des exigences qui leur sont propres lors de l’embauche de leurs employés. La LPBC ne prévoit rien à cet égard et aucun autre règlement émanant des autorités de surveillance ne traite cette question. Le critère 15.4 n’est donc pas pris en compte.

Recommandation 22

644. Le paragraphe 13.2 de la LPBC exige, conformément à l’article 31.1 de la 3^{ème} directive anti-blanchiment de l’UE, des institutions de crédit et financières qu’elles appliquent des mesures au moins équivalentes à celles que prescrit la LPBC en matière de vigilance à l’égard du client, de collecte et de conservation des données dans leurs agences, succursales et filiales situées dans des pays tiers. On note cependant que le critère 22.1 fait référence aux dispositions de LAB/CFT en général et non seulement aux mesures de vigilance et de conservation des documents. La disposition en question indique plus loin que, si la législation du pays tiers ne permet pas d’appliquer des mesures équivalentes, les institutions de crédit et financières concernés sont tenus d’informer les autorités de surveillance compétentes et d’appliquer, en plus, des mesures complémentaires pour prévenir les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

645. La LPBC n’exige pas expressément des succursales et filiales situées dans un pays tiers qu’elles appliquent les normes les plus rigoureuses lorsque les exigences en matière de LAB/CFT du pays d’origine et du pays d’accueil diffèrent et dans la mesure où la législation ou la réglementation locale le permet, tel que requis au critère 22.1.2. C’est ce qu’on peut en déduire de la formulation du paragraphe 13.2 de la loi libellé comme suit : “*Les institutions de crédit et financières appliquent des mesures au moins équivalentes à celles que prescrit la présente loi en matière de vigilance relative au client, de collecte et de conservation des données dans leurs agences, succursales et filiales majoritaires situées dans des pays tiers.*”⁴⁷ Ce qui veut dire qu’elles devraient se conformer aux dispositions estoniennes si les dispositions étrangères sont moins rigoureuses. Au contraire, si les dispositions étrangères correspondent au contraire à des normes plus strictes, il leur suffirait d’appliquer les règles estoniennes (*arg. ex* “... au moins

⁴⁷ Souligné par des italiques.

équivalentes à celles que prescrit la présente loi en matière de collecte et de conservation des données”). Or, si elles étaient tenues d’appliquer les normes les plus rigoureuses, il aurait fallu le formuler ainsi “*appliquent les normes les plus rigoureuses*” mais “*au moins*” ne renvoie qu’à la norme minimale et n’impose pas d’appliquer les normes les plus strictes.

646. Par ailleurs, aux termes du critère 22.1.1, les institutions financières devraient être tenues de veiller particulièrement au respect des principes énoncés dans la R.22 au regard de leurs succursales et filiales situées dans des pays qui n’appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI. La LPBC ne traite pas cette question précise.

647. Les autorités estoniennes indiquent que les établissements financiers nationaux possèdent en tout 17 filiales et succursales à l’étranger :

- 3 filiales d’institutions de crédit (en Lettonie, Lituanie et Russie) ;
- 2 succursales d’institutions de crédit (en Lettonie et Lituanie) ;
- 12 succursales d’établissements financiers :
 - 4 sociétés de placements (en Lettonie, Lituanie, GB et à Chypre) ;
 - 8 compagnies d’assurance (en Lettonie et Lituanie).

3.8.2. Recommandation et commentaires

Recommandation 15

648. La LPBC exige des personnes soumises à obligations qu’elles établissent des règles écrites pour les procédures d’application des mesures de vigilance relatives au client, y compris l’évaluation et la gestion des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, la collecte des informations et la conservation des données, les déclarations d’opérations suspectes ainsi que des règles permettant de vérifier que ces procédures sont respectées. Or, dans le système adopté par la LPBC, c’est au ministre des finances qu’il incombe d’apporter des précisions concernant ces règles internes ; au moment de la visite sur place et dans les deux mois qui ont suivi, aucun règlement de la sorte n’était effectivement entré en vigueur⁴⁸.

649. Les établissements financiers devraient être tenus de faire figurer dans leurs règles internes des recommandations concernant les procédures de détection des transactions inhabituelles et suspectes.

650. Il est recommandé d’élargir l’obligation légale de formation régulière des employés afin d’y intégrer les faits nouveaux en matière de LAB/CFT et des informations sur les techniques, méthodes et tendances actuelles de blanchiment d’argent et de financement du terrorisme.

651. Les autorités estoniennes devraient instaurer des prescriptions imposant aux institutions de crédit et financières l’obligation de mettre en place des procédures d’examen pour l’embauche des employés, au-delà de celles qui ont été arrêtées pour les vérificateurs et les membres de la direction conformément aux articles pertinents des lois relatives aux institutions de crédit, aux activités d’assurance, aux fonds de placement et au marché des valeurs mobilières.

Recommandation 22

652. L’obligation faite aux succursales et filiales à l’étranger des institutions de crédit et financières de mettre en œuvre les mesures de LAB/CFT prescrites par la loi anti-blanchiment, devrait être élargie au-delà des mesures de vigilance relatives à la clientèle et de conservation des pièces.

⁴⁸ Voir la note 45.

653. Les institutions de crédit et financières devraient être tenues de prêter une attention particulière aux succursales et filiales étrangères intervenant dans des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI.

654. Des dispositions devraient être prises pour obliger les succursales et filiales situées dans un pays tiers à appliquer les normes les plus rigoureuses quand les exigences minimales du pays tiers et du pays d'origine diffèrent, dans la mesure où la législation et la réglementation locales (à savoir celles du pays tiers) le permettent.

3.8.3. Conformité avec les recommandations 15 et 22

	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
R.15	GPC	<ul style="list-style-type: none"> • En l'absence du règlement complémentaire du ministère des Finances qui doit préciser les contrôles et procédures internes conformément à la nouvelle loi, on s'interroge sur l'exhaustivité des règles et procédures internes de LAB/CFT dans les établissements financiers, lesquelles règles reposaient, au moment de la visite sur place, sur le règlement du ministre des finances publié en vertu de la précédente loi. • Les établissements financiers ne sont pas tenus de faire figurer dans leurs règles internes des recommandations concernant la détection des transactions inhabituelles et suspectes. • L'obligation de se doter de procédures d'examen pour l'embauche des employés sont limitées. • Les établissements financiers ne sont pas obligés d'intégrer dans la formation de leurs employés les techniques, méthodes et tendances actuelles en matière de LAB/CFT.
R.22	GPC	<ul style="list-style-type: none"> • Il n'y a pas d'obligation contraignant expressément les établissements financiers à exiger de leurs succursales et filiales à l'étranger qu'elles appliquent des mesures de LAB/CFT autres que celles pour l'identification du client et la conservation des documents. • Il n'y a pas d'obligation de prêter une attention particulière aux situations des succursales et des filiales situées dans des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI. • La LPBC n'exige pas explicitement des succursales et filiales situées dans les pays tiers qu'elles appliquent les normes les plus rigoureuses quand les exigences minimales en matière de LAB/CFT du pays d'origine et du pays tiers diffèrent, dans la mesure où la législation et la réglementation locales le permettent.

3.9. Banques fictives (R.18)

3.9.1. Description et analyse

655. Conformément au paragraphe 3.2 de la loi relative aux institutions de crédit (LIC), ces institutions sont autorisées à exercer leurs activités en tant que sociétés anonymes ou associations d'épargne et de crédit. Elles doivent recevoir l'agrément de l'ASF (paragraphe 13.1 de la LIC). La loi exige aussi des candidats qu'ils présentent une demande écrite fournissant obligatoirement les renseignements suivants :

- a) “renseignements sur le système d’information et les autres technologies, systèmes de sécurité, mécanismes de contrôle et dispositifs permettant de fournir les services financiers prévus” (paragraphe 13¹.1, alinéa 6 de la LIC).

656. Indépendamment de ces informations, la LIC n’exige pas des candidats qu’ils donnent des renseignements sur les locaux où s’exerceront leurs activités (par exemple, la salle des coffres et autres équipements nécessaires à l’exercice d’une activité bancaire ; mobilier ; salons à la disposition des clients etc.). Néanmoins, l’ASF a aussi le droit de refuser son agrément si “*les informations communiquées par le candidat montrent que celui-ci prévoit d’exercer essentiellement ses activités dans un autre Etat contractant*” (paragraphe 15.1.6 de la LIC). C’est un moyen qui semble utile pour éviter la création de banques fictives et dont la portée est plus générale que les exigences du paragraphe 131 de la LIC. Cependant, le terme “*Etat contractant*” employé dans cette disposition ne fait référence qu’aux seuls “*Etats qui sont parties à l’accord sur l’EEE*” (paragraphe 4.4.1 de la LIC). Cette référence réduit sensiblement la portée du critère 18.1, car elle autoriserait la création de banques fictives ou la poursuite de leurs activités si les candidats ont l’intention de gérer ce type d’entreprise à partir d’un pays situé hors de l’Espace économique européen.

657. Le paragraphe 22.3 de la LPBC interdit aux institutions de crédit ou financières d’ouvrir ou de détenir un compte correspondant dans un établissement de crédit qui gère ou exerce effectivement ses activités dans un lieu situé hors de son pays d’implantation, sans faire partie du groupe de consolidation ou groupe d’entreprises d’un établissement de crédit ou financier faisant l’objet d’une surveillance appropriée. Cette prescription légale empêche de fait les établissements en question d’établir ou de maintenir une relation de correspondant bancaire avec un établissement de crédit dont les caractéristiques, telles qu’énoncées par la LPBC, correspondent à celles d’une banque fictive selon la définition de la Méthodologie. Dans la pratique, les prescriptions estoniennes vont au-delà des exigences de la Recommandation 18 puisqu’elles interdisent également les relations d’affaires avec les banques exerçant leurs activités hors de leurs pays d’implantation (c’est-à-dire les banques offshore). De ce fait, on considère que le critère essentiel 18.2 est respecté.

658. Qui plus est, le paragraphe 22.3.2 de la LPBC interdit d’ouvrir ou de maintenir des comptes correspondants dans des institutions de crédit qui acceptent les comptes d’institutions présentant les caractéristiques décrites au paragraphe 22.3.1 de la présente loi (mentionnées dans le précédent paragraphe). À cet égard, le critère essentiel 18.3 est également réputé être respecté.

3.9.2 Recommandations et commentaires

659. La LIC n’offre de garde-fous que contre la création ou la poursuite des activités des banques fictives qui interviennent à partir de l’Espace économique européen (EEE). Cette restriction à l’EEE devrait être supprimée et la LIC devrait interdire la création ou la poursuite des activités des banques fictives sans tenir compte du pays à partir duquel elles opèrent (bien qu’il n’entre clairement pas dans la pratique ni dans la politique de l’ASF d’accorder des autorisations d’exercer aux banques fictives).

3.9.2. Conformité avec la Recommandation 18

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation
R.18	GPC	<ul style="list-style-type: none"> La LIC n’interdit pas explicitement la création ou la poursuite des activités des banques fictives en Estonie qui opèrent à partir d’un lieu situé hors de l’Espace économique européen (EEE).

Réglementation, surveillance, encadrement, contrôle et sanctions

3.10. Système de surveillance et de contrôle : autorités compétentes et organisations d'autorégulation/ Rôle, fonctions, obligations et pouvoirs (y compris les sanctions) (R. 23, 29, 17 et 25)

3.10.1. Description et analyse

Recommandation 23

660. Le paragraphe 6.1.7 de la loi relative à l'ASF stipule qu'il incombe à l'Autorité de surveillance financière, notamment, de remplir les missions découlant de la LPBC. Le paragraphe 47.2 de la LPBC confère à l'ASF le pouvoir de contrôler que les institutions de crédit et financières qui relèvent légalement de sa surveillance, exécutent les obligations qui leur incombent en vertu de la LPBC. Conformément à la loi relative à l'ASF, les entités contrôlées comprennent les institutions de crédit (parmi lesquelles les succursales des banques étrangères), les sociétés de placement, de gestion de portefeuilles, les compagnies d'assurance-vie et d'assurance dommages, les courtiers d'assurance (mais pas les agents d'assurance), la caisse d'assurance pour la circulation (Traffic Insurance Fund) et la Bourse de Tallin.

661. En vertu des paragraphes 37 et 47.1 de la LPBC, la CRF exerce une surveillance sur toutes les personnes soumises à obligations qui pratiquent des activités financières visées au paragraphe 2 et ne relèvent pas de la supervision de l'ASF. Ce qui signifie qu'en Estonie, la CRF est chargée de contrôler la LAB/CFT au regard d'un grand nombre d'entreprises éparpillées sur l'ensemble du territoire national qui exercent des activités financières et non financières. Au moment de la visite sur place, les activités et le nombre d'entreprises relevant de la supervision de la CRF étaient telles qu'indiqués dans le tableau ci-après :

Type d'entreprise	No
Associations d'épargne et de crédit	14
Sociétés de crédit-bail	29
Prêteurs sur gage	81
Sociétés de prêt	146
Fournisseurs de moyens de paiement alternatifs	6
Prestataires de services de transmission de fonds	8
Change (y compris virements de fonds)	135
Transferts financiers non classés (sociétés fournissant des services de transmission de fonds en tant qu'activité secondaire ; par exemple les hôtels ou agences de voyage proposant des services de change.)	648

Source : CRF (extrait du Registre estonien du commerce)

662. Le paragraphe 48 de la LPBC définit les droits dont jouissent les autorités de supervision pour exécuter leurs obligations et missions de surveillance. Aux termes de ce paragraphe, les autorités de surveillance ont le droit de procéder à des inspections dans les locaux des personnes soumises à obligations, en présence d'un représentant de la personne faisant l'objet de l'inspection, de recueillir des documents et des informations ainsi que leurs copies, et de recevoir des explications écrites et orales des employés et dirigeants.

663. En ce qui concerne le critère 23.3, on note que la loi autorise l'ASF à empêcher, dans une certaine mesure, l'infiltration des institutions de crédit et financières par des criminels. Le paragraphe 15.1.4

de la loi relative aux institutions de crédit dispose que : *“l’Autorité de surveillance financière refuse d’accorder son agrément au candidat si les dirigeants, commissaires aux comptes ou actionnaires de ce dernier ne satisfont pas aux prescriptions de la présente loi ou à la législation y afférente”*. Par conséquent, l’ASF refuse d’accorder son agrément si la personne désignée en qualité de dirigeant ne remplit pas les critères d’aptitude et d’honorabilité. En vertu du paragraphe 48.2 de cette même loi, seules les personnes qui possèdent les diplômes, l’expérience et la qualité professionnelles voulus pour diriger un établissement de crédit et qui jouissent d’une notoriété sans tâche, peuvent être élues ou nommées à la tête d’un tel établissement ou d’une holding financière. Conformément aux paragraphes 15.1.8 et 17.1.5, l’ASF peut refuser de donner son agrément ou le retirer si le candidat, l’établissement de crédit ou ses dirigeants ont été sanctionnés pour un délit économique, un acte de malversation avéré, une infraction au droit de propriété ou un abus de confiance. Vu que l’infraction de blanchiment de capitaux (paragraphe 394 du PC) figure au chapitre 21 du Code pénal intitulé “Délits économiques”, on peut en conclure que des condamnations antérieures pour blanchiment de capitaux constituent un motif de refus ou de retrait de l’agrément selon la loi relative aux institutions de crédit. En revanche une condamnation antérieure pour financement du terrorisme semble ne peut faire obstacle puisque l’infraction de financement du terrorisme (paragraphe 237¹ du CP) est placée au chapitre 15 du Code pénal (“Délits contre l’Etat”).

664. Des prescriptions légales et des procédures semblables s’appliquent en ce qui concerne l’accès au marché des entreprises d’assurance, sociétés de placement et de gestion de portefeuilles, voir :
- a) les paragraphes 23.1.3 et 6 ; 48.2.2 de la loi relative aux activités d’assurance ;
 - b) les paragraphes 56.3 et 4 ; 58.2.2 ; 79.4.4 de la loi relative au marché des valeurs mobilières ;
 - c) les paragraphes 18.1.4 et 8 ; 51.2 de la loi relative aux fonds de placement.
665. En ce qui concerne les bénéficiaires effectifs d’une participation significative ou de contrôle dans un établissement financier, le paragraphe 30 de la loi relative aux institutions de crédit exige d’une personne qui a l’intention de se porter acquéreur de 10% ou plus du capital social ou des droits de votes d’un établissement de crédit, ou d’accroître ses avoirs en les portant à plus de 20%, 33% ou 50%, qu’elle en informe l’ASF avant de mettre son projet à exécution. Cette personne est tenue de fournir à l’Autorité de surveillance divers renseignements et documents, dont des informations sur son identité, sur les membres des organes de direction et de surveillance et sur l’origine des fonds. Le paragraphe 29.4 de la LIC dispose qu’une participation qualifiée dans une banque peut être détenue par toute personne dont la structure de propriété et les liens d’affaires sont transparents et n’empêchent pas la supervision ou la communication d’informations. Par ailleurs, l’ASF est habilitée (paragraphe 30.4 de la LIC) à solliciter des renseignements ou documents complémentaires afin de détailler ou vérifier les éléments soumis par les candidats. La loi confère aussi à l’ASF le droit (paragraphe 31.3 de la LIC) d’interdire l’acquisition ou l’augmentation d’une participation qualifiée dans une banque si elle pense, entre autres, que l’origine des fonds destinés à cette acquisition peut être en rapport avec une infraction criminelle. Toutefois, aucune disposition n’indique clairement que les antécédents judiciaires des bénéficiaires effectifs d’une participation significative ou de contrôle puissent constituer un obstacle.
666. Conformément au paragraphe 31.3.1 de la loi relative aux institutions de crédit, l’ASF peut interdire, par voie d’injonction, l’acquisition ou l’augmentation d’une participation qualifiée ou la prise de contrôle d’une banque si cela va à l’encontre des principes d’une gestion saine et prudente de l’établissement ; ce qui serait le cas si, entre autre, l’acquéreur ne jouit pas d’une notoriété sans tâche ou ne satisfait pas aux exigences du paragraphe 29 de la LIC. Des dispositions semblables s’appliquent à d’autres établissements financiers (paragraphes 60, 61.3.6 et 62.3.6 de la loi sur les activités d’assurance ; paragraphes 72, 73, 74.1.6, et 76.1.6 de la loi sur les activités d’assurance ; paragraphes 44, 45, 46.1.6 et 48.1.6 de la loi sur les fonds de placement).

667. Les autorités estoniennes indiquent que les candidats ont pour habitude de fournir directement des renseignements sur les antécédents judiciaires des bénéficiaires effectifs et des contrôleurs des banques et autres établissements financiers. Ces informations sont vérifiées régulièrement auprès des autorités de surveillance étrangères quand les candidats sont non-résidents.
668. S'agissant du critère 23.3.1, le paragraphe 48 de la loi relative aux institutions de crédit exige que les dirigeants de tels établissements possèdent les diplômes, l'expérience et la qualité professionnelle voulus pour en assurer la direction. Il est interdit aux personnes ayant provoqué la faillite ou la liquidation d'une entreprise ou dont les activités antérieures témoignent de l'incapacité de gérer une entreprise, d'occuper le poste de directeur d'un établissement de crédit. Ces établissements sont tenus d'informer l'ASF de leur intention d'élire ou de nommer un dirigeant, en faisant connaître son expérience professionnelle et ses diplômes et en confirmant l'absence des faits visés dans la LIC qui interdisent à une personne de diriger un établissement de crédit (paragraphe 48.7 de la LIC). Les candidats non-résidents doivent, normalement, présenter aussi un extrait de casier judiciaire délivré par la police tandis que l'ASF a le droit, en vertu de l'article 17 de la loi relative au registre des peines, de vérifier les antécédents criminels des candidats résidents.
669. Conformément au paragraphe 50.1 de la loi relative aux institutions de crédit, l'ASF a le droit de prononcer une injonction requérant le désistement d'un dirigeant si elle juge que la personne en question ne possède pas les diplômes, l'expérience et les qualifications professionnelles requises pour diriger un établissement de crédit, que sa notoriété n'est pas sans tâche et qu'elle a communiqué des renseignements trompeurs ou inexacts, ou de faux documents en relation avec son élection ou sa nomination. Des dispositions semblables s'appliquent à d'autres établissements financiers : les paragraphes 173.7 de la loi relative aux activités d'assurance ; 235.6 de la loi relative au marché des valeurs mobilières et 290.1.7 de la loi relative aux fonds de placement.
670. La supervision prudentielle, y compris les inspections sur place conduites par la division qui en a la charge au sein de l'ASF, porte aussi sur les questions de LAB/CFT, notamment dans le contexte de la gestion des risques opérationnels. Le suivi régulier de ces risques par les entités contrôlées englobe, notamment, le nombre de DOS faites à la CRF et les éléments concernant les infractions pénales (par exemple, la fraude interne et externe) commises.
671. Le paragraphe 52 de la LPBC exige des bureaux de change, prestataires de services de paiement (c'est-à-dire de transmission de fonds) ainsi que des fournisseurs de moyens de paiement alternatifs qu'ils s'inscrivent sur le registre des activités économiques. Son paragraphe 55 dispose que l'inscription devrait être refusée si le prestataire de services, les dirigeants ou bénéficiaires effectifs de l'établissement financier ont commis un délit visé aux paragraphes 237-237³ ou 394-396 du Code pénal (cette liste englobe l'infraction de blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme) ou autre infraction pénale commise délibérément.
672. Les établissements financiers non soumis à la surveillance de l'ASF conformément au paragraphe 2 de la loi y relative (à savoir, les bureaux de change, prestataires de services de paiement [c'est-à-dire de transmission de fonds] ainsi que les fournisseurs de moyens de paiement alternatifs, lesquels sont contrôlés par la CRF) ne sont pas obligés de s'enregistrer⁴⁹. Conformément au paragraphe 24¹ de la précédente LPBC (en vigueur jusqu'au 28 janvier 2008, date à laquelle la nouvelle loi a pris effet), les prestataires de services de change étaient tenus de s'inscrire sur le registre des activités économiques avant de commencer à exercer leurs activités.

⁴⁹ 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 671). 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.

673. Nous notons, conformément au paragraphe 6.4 de la LPBC, qu'un fournisseur de moyens de paiement alternatifs est une personne autre qu'un établissement de crédit ou financier qui, dans le cadre de ses activités économiques ou professionnelles et par le biais d'un système de communication, de transfert ou de compensation, achète, vend ou transmet des fonds ou des valeurs monétaires permettant d'exécuter des obligations financières ou pouvant être échangés contre une devise officielle aux fins de la loi y relative. Au moment de la visite sur place, six entités fournissaient les types de services de paiement susmentionnés. Les autorités estoniennes prévoient qu'aucune d'entre elles ne sera en mesure de s'acquitter de l'obligation d'enregistrement prescrite par la LPBC ni de satisfaire à son paragraphe 15.8 qui stipule que les prestataires de services de paiement alternatifs doivent identifier leurs clients en leur présence physique, lorsque les transactions dépassent 15 000 EEK (958,67 EUR). Selon les autorités, ces entités devraient par conséquent cesser définitivement leurs activités et fermer.

Recommandation 29

674. Le critère 29.1 exige de doter les autorités de surveillance des pouvoirs nécessaires pour contrôler et s'assurer que les institutions financières respectent leurs obligations de LAB/CFT. La loi relative aux institutions de crédit confère des pouvoirs étendus à l'ASF pour obtenir des informations et effectuer des inspections dans les locaux des entités qu'elle contrôle. Son paragraphe 99 établit le droit de l'ASF de solliciter et d'obtenir des informations, documents, explications orales ou écrites aux fins d'accomplir sa mission de supervision. Le paragraphe 100 l'autorise à mener à bien des inspections dans les locaux des entités qu'elle contrôle.

675. Qui plus est, l'ASF et la CRF sont toutes deux habilitées, en vertu des paragraphes 47 et 48 de la LPBC, à procéder au contrôle des personnes relevant de leur supervision aux fins de vérifier que celles-ci respectent leurs obligations légales en matière de LAB/CFT. Les pouvoirs de tutelle de l'ASF et de la CRF englobent le droit d'effectuer des inspections sur place dans le cadre desquelles elles sont autorisées à demander et obtenir des documents, informations et explications, sans avoir besoin, pour ce faire, d'une décision de justice. Le paragraphe 41.1 de la LPBC dispose que la CRF a le droit de recevoir des informations de l'ASF sur les circonstances, les transactions ou les personnes soupçonnées d'être liées au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme, ainsi que de la part des autorités locales et centrales et, par voie d'injonction, des personnes soumises à obligations afin d'accomplir les missions qui lui sont fixées par la loi. Il est à noter, toutefois, qu'aucune disposition n'autorise explicitement la CRF à requérir la communication d'informations à d'autres fins de contrôle. Conformément au paragraphe 99 de la loi relative aux institutions de crédit, l'ASF a le droit de demander, gratuitement, des informations, documents, explications orales ou écrites concernant des faits dont elle a besoin pour exercer sa surveillance.

676. Pour ce qui est des pouvoirs de sanction, le paragraphe 103 de la loi relative aux institutions de crédit (LIC) confère à l'ASF le droit de prononcer une injonction à l'endroit de l'entité qu'elle supervise si, au cours de la vérification, elle découvre qu'il y a eu violation des prescriptions de la LIC ou de la LPBC. Le paragraphe 104 de la LIC lui donne le droit, par l'émission de cette injonction, d'interdire à un établissement de crédit de conclure des transactions, de demander une modification des règles et procédures internes ou le licenciement d'employés. Si l'établissement de crédit n'obtempère pas, l'ASF est alors habilitée à infliger une amende conformément aux procédures fixées par la loi relative aux mesures de coercition et à leur application (Substitutive Enforcement and Penalty Paiement Act). Le montant des amendes est plafonné à 18 000 EEK (soit 1 150,40 EUR) pour la première infraction et 75 000 EEK (soit 4 793,37 EUR) pour chacune des infractions suivantes en ce qui concerne les personnes physiques, ou à 50 000 EEK (soit 3 195,58 EUR) et 750 000 EEK (soit 47 933,73 EUR) respectivement dans le cas des personnes morales. En vertu du paragraphe 104 de la LIC, l'ASF a le droit, entre autre, d'exiger par voie d'injonction le

désistement d'un membre du conseil de direction, la suspension d'un employé et de proposer à l'assemblée générale d'un établissement de crédit le retrait d'un membre du conseil de surveillance. Des dispositions semblables figurent dans les paragraphes 172, 173 (injonction) et 181 (paiement des amendes) de la loi relative aux activités d'assurance ; les paragraphes 234 (injonction), 234¹ (paiement des amendes) et 235 de la loi relative au marché des valeurs mobilières ; les paragraphes 289, 290 (injonction) et 301 (paiement des amendes) de la loi relative aux fonds de placement.

677. Le paragraphe 38 de la LPBC autorise la CRF à émettre des injonctions et autres actes administratifs afin d'accomplir les missions qui lui sont assignées par la loi. Si une entité contrôlée n'obtempère pas à un acte administratif, la CRF est habilitée à imposer une mesure coercitive conformément à la loi relative aux mesures de coercition et à leur application [Substitutive Enforcement and Penalty Paiement Act (SEPPA)] qui correspond à une amende maximale de 20 000 EEK (soit 1 278,23 EUR) au premier refus et de 80 000 EEK (soit 5 112,93 EUR) pour chacun des refus suivants. Conformément au paragraphe 5.1 de la SEPPA, le destinataire d'une telle mesure peut être une personne physique ou morale, de droit privé ou public, qui est requis par une injonction d'exécuter l'acte demandé ou de s'abstenir de commettre un acte prohibé. Si le destinataire d'une injonction est membre d'un conseil de direction, directeur ou cadre supérieur (il s'agit de la personne physique), l'objet de la mesure de coercition (telle que traduite en anglais par l'expression « paiement de l'amende ») est la même personne physique.

Recommandation 17

678. Le chapitre 7 de la LPBC définit les sanctions applicables aux personnes soumises à obligations qui ne se conforment pas aux obligations spécifiées en matière de LAB/CFT. Les paragraphes 57 et 58 prévoient une amende maximale de 300 unités (une unité d'amende s'élevant à 60 EEK, la sanction maximale est de 18 000 EEK, soit 1 150,40 EUR) pour une personne physique, employé ou représentant d'un établissement de crédit ou financier et de 500 000 EEK (soit 31 955,82 EUR) pour une personne morale qui ne s'est pas conformée aux obligations d'identification et de conservation des documents. Le paragraphe 62 de la LPBC dispose que le responsable d'une personne soumise aux obligations d'établir des procédures internes de LAB/CFT pour l'application des mesures de vigilance relatives à la clientèle ; l'évaluation et la gestion des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme ; de collecte et de conservation des données et des documents ; de déclaration des opérations suspectes et de désignation d'un chargé de liaison, est passible d'une amende maximale de 300 unités (soit 1 150,40 EUR). Conformément au paragraphe 48.1 de la loi relative aux institutions de crédit, les "*membres du conseil de surveillance et du conseil de direction d'une institution de crédit sont réputés en être les dirigeants*". On trouve des dispositions semblables dans les textes de loi qui régissent d'autres types d'établissements financiers. Si l'infraction est le fait d'une personne morale, le montant maximum de l'amende s'élève alors à 500 000 EEK (soit 31 955,82 EUR). Le paragraphe 65 de la LPBC stipule que les poursuites extrajudiciaires concernant ces infractions sont conduites par la police, l'ASF et la CRF.

679. La CRF est habilitée, en vertu du paragraphe 38.1 de la LPBC, à émettre des injonctions et autres actes administratifs afin de remplir ses missions légales. Le paragraphe 38.4 stipule, dans le cas de refus d'obtempérer à un acte administratif, que la CRF est autorisée à imposer une mesure coercitive conformément à la procédure énoncée dans la loi relative aux mesures de coercition et à leur application, laquelle prévoit une amende allant jusqu'à 20 000 EEK (soit 3 195,58 EUR) pour le premier refus et à 80 000 EEK (soit 5 112,93 EUR) pour chacun des refus suivants. On trouvera les sanctions infligées par la CRF au paragraphe 702 ci-après.

680. Conformément au paragraphe 103 de la loi sur les institutions de crédit, l'ASF a le droit d'émettre des injonctions pour les infractions qu'elle découvre en procédant au contrôle des

obligations spécifiées dans la loi en question ou dans les dispositions de la loi relative à l'ASF, y compris de la LPBC. Les évaluateurs ont appris que l'ASF a prononcé, à trois reprises, une injonction à l'endroit d'institutions de crédit qui s'étaient insuffisamment conformées à leurs obligations en matière de LAB/CFT. En vertu du paragraphe 104 de la LIC, elle peut, entre autre, leur interdire d'exécuter certains types de transactions, s'opposer au versement de dividendes et encadrer les dépenses d'exploitation.

681. Abstraction faite des peines spéciales liées à la LAB/CFT qui sont prévues dans la loi anti-blanchiment, le dispositif général de sanction des institutions financières estoniennes repose sur les paragraphes 103 et 104 de la loi y relative. Dans ce système, l'Autorité de surveillance financière est habilitée à émettre une "injonction" chaque fois qu'elle découvre, par suite de ses contrôles, qu'un établissement a enfreint une (quelconque) prescription de la loi relative aux institutions de crédit (LIC) ou des dispositions visées dans le paragraphe 2.1 de la loi sur l'ASF. La LPBC stipule, quant à elle, dans son paragraphe 47.2, que "*l'Autorité de surveillance financière contrôle que les institutions de crédit et financières relevant de sa tutelle en vertu de la loi y relative, exécutent les obligations découlant de la présente loi*". Ces institutions sont énumérées au paragraphe 2.1 de la loi sur l'ASF qui dispose qu'"aux fins de [la loi relative aux institutions de crédit], on entend par 'surveillance financière de l'Etat' [...] le contrôle des entités qui y sont soumises [...] et des activités visées dans [...] la loi relative aux institutions de crédit". Le paragraphe 6.1.7 de la loi sur l'ASF stipule que « *les fonctions de l'Autorité de surveillance pour mener à bien la supervision financière* » comprennent notamment l'exécution "*des missions découlant [...] de la loi contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme*" (et autres). Le paragraphe 6.2 de la loi relative à l'ASF indique que "*dans l'exercice de ses fonctions, l'Autorité de surveillance jouit de tous les droits prévus dans [la loi y relative et] dans les textes de loi spécifiés au paragraphe 2.1 de [cette loi]*". Étant donné que le paragraphe en question cite la LIC au nombre des textes conférant des pouvoirs de contrôle, l'ASF est habilitée à émettre des injonctions en vertu du paragraphe 103 de cette loi. Or, ce paragraphe 103 ne donne de pouvoirs de sanction qu'en cas de "*violations des prescriptions de [la loi relative aux institutions de crédit] ou des textes de loi spécifiés au paragraphe 2.1 de la loi relative à l'Autorité de surveillance financière*". Cette dernière disposition n'inclut pas la LPBC. Ce qui met hors de portée des pouvoirs de sanction clairement définis de l'ASF les infractions aux dispositions de la LPBC autres que celles qui sont expressément passibles d'une sanction en vertu des paragraphes 57 et suivants.

682. L'ASF s'appuie au contraire sur les paragraphes 103.1.3 et 104.8 ou 15 de la loi relative aux institutions de crédit qui lui donnent le pouvoir d'émettre une injonction si "*les risques pris par un établissement de crédit augmentent sensiblement ou si d'autres circonstances existantes mettent en péril ses activités, portent atteinte aux intérêts ou à la solidité de la situation des déposants ou du secteur financier dans son ensemble*". Bien que ce fondement juridique apparaisse plus que flou, l'ASF a pourtant émis des injonctions sur cette base, dans le passé. Par exemple, les injonctions n° 80 du 15 novembre 2006 et n° 6 du 18 septembre 2007 demandant à leurs destinataires des améliorations significatives de leurs règles internes et de leurs mesures de vigilance relatives à la clientèle, reposaient sur les paragraphes 103.3, 104.8 et 15 de la loi relative aux institutions de crédit. Les autorités estoniennes ont fait savoir que ces injonctions n'ont pas été contestées devant les tribunaux et qu'elles ont été exécutées.

683. Conformément au paragraphe 17.12 de la LIC, l'ASF peut supprimer une autorisation d'exercer si l'établissement de crédit se livre au blanchiment de capitaux ou enfreint les procédures légales instituées aux fins de le prévenir ou lutter contre le financement du terrorisme. Des dispositions similaires applicables à d'autres établissements financiers figurent dans les paragraphes 27.9 de la loi relative aux activités d'assurance ; 58.2.8 de la loi relative au marché des valeurs mobilières et 22.14 de la loi relative aux fonds de placement. Pour ce qui est des entités contrôlées par la CRF, la suppression de leur inscription au registre n'est possible que

lorsqu'une condamnation pénale pour un délit visé aux paragraphes 237-237³ ou 394-396 du Code pénal a été prononcée contre le prestataire de services, ses dirigeants ou le bénéficiaire effectif.

684. Les autorités estoniennes pensent que le système d'injonction, que celles-ci soient émises par la CRF (voir le paragraphe 679) ou l'ASF (voir le précédent paragraphe), permet d'infliger des sanctions au regard de l'ensemble des dispositions de la LPBC. Ce "dispositif de sanction par le biais d'injonctions" est particulièrement utile s'agissant des dispositions de cette loi pour lesquelles il n'est pas prévu de sanction spécifique comme, par exemple, le paragraphe 57 concernant l'inexécution des "*obligations d'identification prévues par la [LPBC]*" qui incombent aux entités soumises à obligations ; étant donné que les "obligations d'identification" ne sont pas identiques aux mesures de vigilance relatives à la clientèle mais qu'elles n'en constituent qu'une partie, il faut en conclure qu'un certain nombre d'obligations décrites au chapitre 2 de la LPBC (intitulé "devoir de vigilance relatif à la clientèle") ne relèvent pas du dispositif de sanction énoncé dans son paragraphe 57. Ainsi, échapperaient à une sanction directe ces éléments que sont le suivi permanent d'une relation d'affaires, la vérification régulière des données, l'ouverture de comptes ou de livrets d'épargne anonymes, certaines parties des mesures renforcées de vigilance relatives à la clientèle et du traitement des PPE non liés au processus d'identification, les dispositions relatives au correspondant bancaire, etc.

685. La position des autorités estoniennes semble être que, même s'il n'est pas prévu de sanction dans le chapitre 7 de la LPBC, on pourrait faire appliquer toutes ces dispositions en émettant une injonction de la CRF ou de l'ASF et, en cas de refus d'obtempérer, l'entité soumise à obligations ou son employé pourrait être sanctionné. Or, il faut noter que ce dispositif ne représente qu'une possibilité de sanction indirecte. Tout d'abord, les entités soumises à obligations pourraient ignorer toutes les dispositions ne faisant pas l'objet d'une sanction directe et attendre que la CRF ou l'ASF découvre ces infractions. Lorsqu'une injonction serait émise et seulement alors, l'entité soumise à obligations serait tenue d'en exécuter les ordres et, donc, de s'acquitter aussi des obligations de la LPBC qui y sont mentionnées.

686. Il y a lieu de noter une disposition du système juridique estonien de LAB/CFT, à savoir le paragraphe 395 du CP, qui constitue en infraction pénale l'inexécution répétée des obligations d'identification ; elle est libellée comme suit :

(1) L'inexécution de l'obligation d'identification est passible d'une peine pécuniaire quand une sanction pénale a été infligée à l'auteur de l'infraction pour le même acte.

(2) La même infraction, si elle est le fait d'une personne morale, est passible d'une sanction pécuniaire.

Le système juridique estonien et les mesures concrètes pour éviter que ces deux types de sanctions (administrative et pénale) pour un seul et même acte, ne contreviennent à l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, STE n° 117 ("droit à ne pas être.. puni deux fois", *ne bis in idem*) et à la Constitution estonienne ont été décrits plus haut (paragraphe 163).

Recommandation 25 (critère 25.1 seulement)

687. Le paragraphe 39 de la LPBC concerne les directives à formuler par la CRF : son paragraphe 1 stipule que la CRF "*a le droit*" (c'est-à-dire une prescription non contraignante) d'élaborer des recommandations pour expliquer la législation qui encadre la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ces directives à caractère facultatif n'ont toujours pas été émises. Le paragraphe 39.2.3 de la LPBC fait obligation à la CRF de formuler des recommandations portant sur "*les caractéristiques des opérations suspectes*" et "*les caractéristiques du financement du terrorisme*". Cette tâche a été accomplie avec la collaboration

du Conseil de la Sûreté nationale et les recommandations ont été publiées sur le site internet de la CRF conformément aux exigences des paragraphes 39.3 et 4 de la LPBC.

688. Dans la pratique, la CRF a publié, en 2004, des lignes directrices à l'intention des entités soumises à obligations concernant les caractéristiques des opérations suspectes ainsi que des indicateurs, lesquels ont été mis à jour le 28 janvier 2008. Ces recommandations concernaient différentes entités :
- Lignes directrices pour les institutions de crédit et financières,
 - Lignes directrices pour les autres entités.
689. Des informations sur les techniques, méthodes et typologies sont également données pendant les réunions du Conseil des entités soumises à obligations à la Commission gouvernementale de LAB/CFT et à l'Association des banques, au moins deux fois par an, ainsi que dans le cadre de divers séminaires et formations.
690. L'ASF est habilitée par le paragraphe 57 de la loi y relative, à formuler des lignes directrices à caractère facultatif pour expliquer la législation réglementant les activités des entités qu'elle contrôle. La loi l'autorise à associer des experts et des représentants des entités contrôlées à leur élaboration⁵⁰. Le 1er août 2002, l'ASF a publié des lignes directrices intitulées "Mesures additionnelles pour prévenir le blanchiment de capitaux dans les institutions de crédit et financières" afin de faciliter la formation de principes communs pour la mise en œuvre de mesures de prévention. Ces directives à caractère facultatif sont des recommandations pour les institutions de crédit et financières ; elles portent sur l'identification des clients qui sont des personnes physiques et morales, les relations d'affaires n'impliquant pas la présence physique des parties, les procédures de contrôle interne, de conservation des documents et autres questions de prévention.
691. Dans la perspective de la promulgation de la nouvelle LPBC, début 2008, l'ASF a informé les évaluateurs qu'elle s'occupera bientôt de la question de la révision des directives.

Recommandation 30

L'Autorité de surveillance financière

692. L'Autorité estonienne de surveillance financière (ASF) a commencé ses activités le 1er janvier 2002 à la suite de la loi y relative, entrée en vigueur le 9 mai 2001. L'ASF a regroupé sous son égide le département de supervision bancaire de la Banque d'Estonie, l'Inspection des valeurs mobilières et l'Agence de surveillance du secteur de l'assurance. Ces deux dernières autorités de surveillance se trouvaient auparavant sous la tutelle du ministère des Finances. Conformément à la loi y relative, l'ASF est une institution indépendante affiliée à la Banque d'Estonie, dotée d'un conseil de surveillance qui comprend le ministre des finances, le gouverneur de la Banque d'Estonie, deux membres nommés par le gouvernement et deux autres par ses soins. Le conseil de surveillance arrête la stratégie et le budget de l'ASF ; nomme les quatre membres du bureau exécutif qui prennent toutes les décisions en matière de gestion et de surveillance.
693. L'ASF est intégralement financée par les entités qu'elle contrôle, par le biais d'un système de redevances qui lui sont versées pour sa surveillance et qui sont calculées sur la base du capital et du volume d'activité de celles-ci.

⁵⁰ Les lignes directrices de l'ASF "Mesures additionnelles pour prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dans les institutions de crédit et financières" ont été adoptées le 22 octobre 2008 et publiées sur son site internet. A l'occasion de leur élaboration, plusieurs réunions ont été tenues avec les entités soumises à contrôles dont les commentaires et les suggestions ont été pris en compte, quand ils étaient fondés. Des experts venus de différents ministères et de l'université de Tartu ont été associés au processus de rédaction. Une procédure semblable avait été appliquée pour la rédaction des précédentes directives.

694. Au moment de la visite sur place, l'ASF employait 60 personnes sur les 70 postes qui lui sont attribués. La surveillance de la LAB/CFT est exercée par la division de la supervision prudentielle qui est chargée de l'accès au marché, de l'octroi des autorisations et des risques opérationnels ; la division de surveillance de la conduite professionnelle est chargée de l'évaluation des procédures de LAB/CFT, des inspections sur place ainsi que du contrôle des systèmes de gestion informatisés et des questions d'intégrité. Au sein de cette dernière division a été créée une cellule de lutte contre le blanchiment d'argent, composée de deux personnes. Les autorités estoniennes ont fait savoir que cette cellule reçoit l'aide des avocats et des experts de la division à laquelle elle appartient pour les inspections sur place et l'évaluation des procédures internes des entités contrôlées.
695. Selon les informations fournies, au cours des trois dernières années (2005-2007), l'ASF a procédé à l'inspection de 5 institutions de crédit et de 2 sociétés de placement ; évalué les procédures de LAB/CFT de 6 prestataires de services financiers dans le cadre de l'octroi des autorisations d'exercer et de l'examen de modifications apportées aux procédures internes déclarées à l'ASF par les entités contrôlées, conformément au paragraphe 108.1.3 de la loi relative aux institutions de crédit.
696. Le paragraphe 30 de la loi relative à l'ASF concerne les conditions requises pour y travailler, qui exigent des employés qu'ils possèdent les diplômes voulus, l'expérience et les compétences nécessaires pour remplir leurs missions, une notoriété et une réputation professionnelle sans tâche. Son paragraphe 34 leur impose de garder, pendant une durée indéterminée, la confidentialité des informations reçues dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions.
697. Le personnel de l'ASF comprend des commissaires aux comptes, des analystes financiers, des spécialistes des technologies de l'information, des vérificateurs de systèmes d'information, des avocats, un actuair et des experts en services financiers.
698. En ce qui concerne la formation à la LAB/CFT, plusieurs membres du personnel de l'ASF ont participé à des cours proposés par l'ASF britannique et le FMI à l'institut multilatéral de Vienne, à l'Institut européen d'administration publique avec la collaboration de l'Association des spécialistes de la lutte contre le blanchiment d'argent et de l'Agence de transfert de technologie financière (ATTF) à Luxembourg. Ils ont assisté également à divers cours et séminaires de formation organisés au plan national.

La Cellule de renseignement financier

699. La CRF estonienne est dotée d'une unité de surveillance dont les effectifs, au moment de la visite sur place, étaient composés de 6 personnes sur les 8 postes qui lui sont attribués. Les membres du personnel employés à la surveillance et à la réglementation étaient titulaires de diplômes universitaires de comptabilité, de droit ou de gestion. Lancé en 2006, un projet de jumelage avec la CRF des Pays-Bas été mis en œuvre en Estonie afin de lutter contre le blanchiment ; pendant 18 mois des experts néerlandais ont dispensé une formation à l'ensemble des employés de la CRF (y compris les contrôleurs). Ces derniers, en outre, participent chaque année à au moins 5 modules de formation interne et externe. Les membres du personnel chargés de la surveillance ont aussi reçu une formation concernant les actions administratives, les procédures correctionnelles, le blanchiment de capitaux etc.
700. Le paragraphe 44 de la LPBC énonce les exigences d'intégrité qui s'imposent aux membres du personnel de la CRF. Conformément à cette disposition, seules les personnes jouissant d'une réputation sans tâche, possédant l'expérience et les compétences requises, des qualités morales élevées, peuvent être nommées en qualité d'agents de la CRF. En ce qui concerne la

confidentialité, le paragraphe 44.2 de la LPBC exige de ces derniers qu'ils gardent secrètes les informations obtenues au cours de leurs activités, même après avoir quitté leur service (pour un complément d'information, voir la section 2.5 ci-dessus, notamment le paragraphe 353 et suivants).

Recommandation 32

701. L'Estonie a fourni les statistiques ci-après concernant les visites effectuées sur place par la CRF :

Personnes ayant fait l'objet d'une inspection	2005	2006	2007
Prestataires de services de change	39	19	18
Organisateurs de jeux de hasard ou de loteries	11	19	24
Avocats	0	4	0
Notaires	0	10	48
Commissaires aux comptes	0	0	15
Négociants en biens de grande valeur*	11	10	95
Banques**	0	0	5
Total	62	62	205

* Courtiers et agences immobilières

** concernant l'application de la loi relative aux sanctions internationales.

702. La ventilation ci-après montre les activités de l'unité de surveillance (seulement) au sein de la CRF :

2005 (2 contrôleurs)						
	Inspections sur place	Injonctions	Délits	Affaires classées	Avertissements	Amendes
Bureaux de change	39	2	3	-	1	2
Casinos	11	-	2	-	1	1
Courtiers	9	-	1	1	-	-
Agents immobiliers	2	-	-	-	-	-
Total	61	2	6	1	2	3

2006 (3 contrôleurs)						
	Inspections sur place	Injonctions	Délits	Affaires classées	Avertissements	Amendes
Bureaux de change	19	3	3	-	-	3
Casinos	19	4	-	-	-	-
Courtiers	10	6	-	-	-	-
Notaires	10	2	-	-	-	-
Avocats	4	1	-	-	-	-
Total	62	16	3	-	-	3

2007 (6 contrôleurs)						
	Inspections sur place	Injonctions	Délits	Affaires classées	Avertissements	Amendes
Bureaux de change	18	2	3	-	-	3

Casinos	24	4	2	-	-	1
Courtiers	77	27	-	-	-	-
Notaires	48	3	-	-	-	-
Agents immobiliers	18	8	-	-	-	-
Commissaires aux comptes	15	-	-	-	-	-
Banques*	5	-	-	-	-	-
Total	205	44	5	-	-	4

* concernant l'application de la loi relative aux sanctions internationales.

	2005	2006	2007
Nombre de contrôleurs	2	3	6
Nombre d'inspections sur place	61	62	205
...nombre d'actions engagées en matière correctionnelle	6	3	5
... nombre d'injonctions	2	16	44
... nombre de contrôles extérieurs	0	0	0

703. Les principaux motifs des sanctions infligées par la CRF concernaient l'inexécution, par les entités contrôlées, des obligations d'identification et de mise en place de contrôles internes afin de prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

3.10.2. Recommandations et commentaires

Recommandation 23

704. L'Estonie devrait adopter des dispositions juridiques spécifiant clairement qu'une personne ayant des antécédents criminels ne peut devenir la bénéficiaire effective d'une participation significative ou de contrôle au sein d'une institution financière.

705. L'Estonie devrait instaurer un système d'enregistrement effectif des établissements financiers qui ne sont pas soumis au contrôle de l'ASF, en application du paragraphe 2 de la loi y relative⁵¹.

Recommandation 29

706. La CRF devrait, aux fins de contrôle, être dotée du pouvoir d'exiger des entités surveillées la production de pièces en dehors de leurs locaux en l'absence de soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

Recommandation 17

707. La CRF n'a pas le pouvoir d'annuler ou de suspendre l'enregistrement d'un établissement financier contrôlé, en cas de non-respect des obligations de LAB/CFT.

708. Le dispositif de sanction indirecte, par le biais d'injonctions de l'ASF, en cas de violations des dispositions de la LPBC pour lesquelles il n'est pas prévu de peine dans le texte même de la loi (ce qui est le cas de plusieurs mesures importantes de vigilance relatives à la clientèle), ne constitue pas un système de punition dissuasif et effectif car il n'est pas possible de sanctionner les infractions déjà commises ; ce système ne permet que d'émettre des injonctions en vue de sanctionner de futures infractions ou l'inexécution des ordres donnés. De plus, le montant des

⁵¹ Voir la note 49.

sanctions (une amende maximale de 50 000 EEK, soit 3 195,58 EUR, pour la première infraction et de 750 000 EEK, soit 47 878,53 EUR, pour chacune des infractions suivantes) n'est pas proportionné, effectif et dissuasif quand la punition concerne des personnes morales. Ce dispositif de sanction indirecte devrait être revu et remplacé par un système direct spécifiant dans la loi les sanctions applicables au regard de toutes les obligations de LAB/CFT.

Recommandation 25

709. Compte tenu des modifications du dispositif estonien de LAB/CFT du fait de l'entrée en vigueur de la nouvelle LPBC, les lignes directrices publiées par l'ASF semblent déjà dépassées. Cette dernière devrait mettre à jour ses propres directives afin de tenir compte des prescriptions de la nouvelle loi⁵².

710. La CRF devrait formuler des recommandations pour expliquer aux entités qu'elle contrôle les prescriptions légales et les mesures préventives décrites dans ce rapport.

Recommandation 30

711. Les effectifs de l'ASF et de la CRF devraient être augmentés afin de permettre à ces dernières d'exécuter les missions de surveillance qui leur sont assignées par la loi, notamment en ce qui concerne les inspections sur place.

3.10.3. Conformité avec les recommandations 17, 23, 35 (critère 25.1 seulement), 29 et 30

	Notation	Résumé des raisons qui justifient la notation
R.17	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Les dispositions générales de la loi relative aux institutions de crédit sur lesquelles l'ASF s'appuie, ne fournissent pas de base claire pour émettre des injonctions en cas d'inexécution de ces obligations de LAB/CFT qui ne peuvent pas être sanctionnées directement en vertu des paragraphes 57 et suivants de la LPBC. • Le dispositif de sanction par le biais d'injonctions, énoncé au paragraphe 103 et suivants de la loi relative aux institutions de crédit, éloigne la perspective de la sanction en cela que l'injonction doit d'abord être formulée avant l'exécution de la peine proprement dite ; par exemple le paiement de pénalités ou la suspension d'une licence ne peuvent être imposés qu'après avoir constaté le refus d'obtempérer à l'injonction. • La CRF n'a pas le pouvoir d'annuler ou de suspendre l'enregistrement des établissements financiers qui ne respectent pas leurs obligations de LAB/CFT.
R.23	GPC	<ul style="list-style-type: none"> • Il n'y a pas de disposition légale qui empêche expressément les personnes ayant déjà été condamnées pour financement du terrorisme, de détenir ou d'être les bénéficiaires effectifs d'une participation significative ou de contrôle, ou d'occuper un poste de dirigeant. • Les établissements financiers qui ne sont pas surveillés par l'ASF en vertu du paragraphe 2 de la loi y relative, ne sont pas tenus de s'enregistrer⁵³.

⁵² L'ASF a indiqué que ses lignes directrices "Mesures additionnelles pour prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dans les institutions de crédit et financières" ont été adoptées le 22 octobre 2008 et publiées sur son site internet.

⁵³ Voir la note 49.

R.25	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Au vu des modifications du dispositif estonien de LAB/CFT du fait de l'entrée en vigueur de la nouvelle LPBC, les lignes directrices publiées par l'ASF semblent déjà dépassées. • La CRF n'a toujours pas formulé de recommandations pour expliquer aux entités contrôlées, les obligations et les mesures préventive décrites dans ce rapport.
R.29	GPC	<ul style="list-style-type: none"> • Il n'y a pas de disposition spécifique qui dote la CRF du pouvoir d'exiger des entités surveillées, aux fins de contrôle, la production de pièces en l'absence de soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

3.11. Services de transmission de fonds ou de valeurs (RS.VI)

3.11.1. Description et analyse

712. Les services de transmission de fonds sont fournis, outre par les banques, par la Poste qui intervient en qualité de représentant de la Western Union ; par huit entreprises de transmission de fonds représentant des réseaux internationaux de paiement (par exemple la Western Union, MoneyGram et autres) ; par les bureaux de change (au nombre de 135 au moment de la visite sur place) et six prestataires de services de paiement alternatifs.

713. S'agissant de la Poste qui est une entité publique, on note que la loi postale entrée en vigueur le 1er juillet 2006 (en remplacement de la précédente loi qui avait pris effet le 8 janvier 2004) autorise la fourniture de services financiers par le biais du réseau postal, dans l'ensemble du pays, pour le paiement des pensions, des prestations et des envois de fonds. Conformément à la loi postale, la Poste a été autorisée à exercer ses activités par le Conseil national estonien des communications. Elle fournit aussi, en coopération avec les plus grandes banques d'Estonie avec lesquelles elle a passé un accord de sous-traitance, un certain nombre de services bancaires, dont l'ouverture de comptes. La Poste fait partie des entités soumises à obligations en vertu des paragraphes 3 et 6 de la LPBC et est assujettie au contrôle de la CRF en vertu du paragraphe 47 de cette loi. Jusqu'à la date de la visite sur place, la CRF n'avait jamais effectué d'inspections dans les locaux de la Poste. Les autorités ont fait savoir qu'il avait été procédé, en mars 2008, à 3 inspections ; par ailleurs, la CRF a conseillé la Poste pour l'élaboration de ses procédures internes de LAB/CFT et dispensé des formations au personnel.

714. En ce qui concerne les autres prestataires de services de paiement (c'est-à-dire les entreprises de transmission de fonds et les bureaux de change) ainsi que les prestataires de services de paiement alternatifs, le paragraphe 52 de la LPBC exige qu'ils soient inscrits au registre des activités économiques tenu par le ministère des Affaires économiques. Son paragraphe 53 spécifie les éléments devant figurer dans une demande d'inscription. Il s'agit notamment de renseignements sur le prestataire de services et ses activités ; le nom et les coordonnées des personnes fournissant les services de paiements (selon les autorités estoniennes, sont inclus les représentants des autres prestataires de services de paiement) ; la ou les adresse(s) du ou des lieux où le service est fourni ou bien l'adresse du site internet utilisé à cette fin ; et des renseignements sur les dirigeants et bénéficiaires effectifs. Conformément aux paragraphes 25.1 et 26.1 de la loi relative au registre du commerce, ces informations doivent être régulièrement mises à jour (au moins une fois par an). Les informations figurant sur le registre sont publiques. Omettre de s'enregistrer ou d'actualiser les données d'inscription est passible d'une amende maximale de 300 unités, conformément au paragraphe 64 de la LPBC. Son paragraphe 55 stipule que l'enregistrement peut être refusé si le prestataires de services, ses dirigeants ou bénéficiaire(s) effectif(s) ont été condamnés pour un délit, en application des paragraphes 237-237³, 394-396 du Code pénal (cette liste inclut les infractions de blanchiment de capitaux et le financement du

terrorisme) ou s'ils ont commis intentionnellement une autre infraction et que les peines au titre du paragraphe 25.1 de la loi relative au casier judiciaire, n'ont pas encore été purgées. Pour les mêmes raisons indiquées plus haut, l'inscription d'un prestataire de services devrait aussi être annulée si des informations dans ce sens ont été reçues le concernant. En vertu du paragraphe 47.1 de la LPBC, la CRF est chargé de contrôler les prestataires de services de paiement. Comme cette dernière l'a fait savoir, les bureaux de change ont fait l'objet de plusieurs inspections depuis 2005. A cet effet, la CRF a fourni les données statistiques ci-après :

	2005	2006	2007
Visite sur place	39	19	18
Injonctions	2	3	2
Délits	3	3	3

715. La CRF n'a pas effectué d'inspection dans les locaux des prestataires de services de transmission de fonds ou de services de paiement alternatifs autres que la Poste et il n'a pas été mis en place de dispositif pour contrôler leurs activités.

716. Les fournisseurs de moyens de paiement alternatif, tels que définis au paragraphe 6.4 de la LPBC, sont "*des personnes qui [...] par le biais d'un système de communication, de transmission ou de compensation, achète, vend ou transmet des biens de valeur pécuniaire*". Ces prestataires de service de paiement utilisent pour l'essentiel des méthodes non traditionnelles qui permettent la transmission numérique de fonds, hors des circuits bancaires classiques. Les transactions sont exécutées au moyen de l'Internet, d'autres modes de communication ou de cartes intelligentes dotées d'un microprocesseur intégré qui enregistre la valeur monétaire. Les fonds sont transmis de manière instantanée, sûre et anonyme. En Estonie, ces prestataires de services de paiement utilisent le porte-monnaie électronique et des systèmes de paiement numériques basés sur des métaux précieux comme, par exemple, le système E-Gold. Ce système désigne une monnaie électronique reposant sur un compte (instrument de paiement électronique), émise par des prestataires de services de paiement (c'est-à-dire de transmission de fonds par internet). Considérant les risques accrus de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, les entités qui pratiquent ces types de services de paiement relèvent à présent de la LPBC et sont, de ce fait, tenus de s'enregistrer et d'appliquer des mesures pour prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

717. Le paragraphe 63 de la LPBC stipule que le responsable ou l'employé d'un prestataire de services de paiement qui omet d'identifier, de vérifier ou de communiquer des renseignements sur un payeur, ou enfreint le règlement (CE) n° 1781/2006, est passible d'une amende maximale de 300 unités (c'est-à-dire 18 000 EEK ou 1150,40 EUR) et, au cas où l'omission serait le fait d'une personne morale, d'une amende maximale de 500 000 EEK (31 955,82 EUR). Qui plus est, le dispositif de sanction général décrit aux paragraphes 57 à 62 et 64 de la LPBC s'applique de la même manière aux prestataires de services de paiement.

3.11.2. Recommandations et commentaires

718. La CRF devrait mettre en place un programme d'inspection sur place de l'ensemble des prestataires de services de paiement afin de vérifier qu'ils exécutent leurs obligations de LAB/CFT.

3.11.3. Conformité avec la Recommandation spéciale VI

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation
RS.VI	GPC	<ul style="list-style-type: none"> Absence de surveillance effective des prestataires de services de

		paiement.
--	--	-----------

4. MESURES PREVENTIVES – ENTREPRISES ET PROFESSIONS NON FINANCIERES DESIGNEES

4.1. Devoir de vigilance vis-à-vis de la clientèle et de conservation des pièces (R.12)

(en application des recommandations 5 à 10)

4.1.1. Description et analyse

719. Comme précisé à son article 3, la LPBCFT s'applique aux établissements de crédit et aux institutions financières, mais également aux personnes suivantes :

- a) Organismes de jeux de hasard (à savoir les casinos et les maisons de jeux)
- b) Personnes qui effectuent des opérations immobilières ou servent d'intermédiaires dans ce contexte
- c) Négociants pour les paiements en espèces – sous forme d'une seule somme forfaitaire ou de plusieurs paiements successifs – d'au moins 200 000 EEK (soit 12 782,32 EUR)
- d) Caisses de crédit municipal
- e) Commissaires aux comptes et prestataires de services en comptabilité
- f) Prestataires de services en comptabilité ou en conseil fiscal
- g) Prestataires de services aux sociétés et trusts
- h) Notaires, fondés de pouvoirs, huissiers, syndics de faillite, syndics de faillite provisoires et prestataires d'autres services juridiques lorsqu'ils
 - agissent au nom et pour le compte d'un client dans le cadre d'opérations financières ou immobilières ;
 - préparent une opération ou accomplissent un acte officiel en rapport avec
 - l'achat ou la vente de biens immobiliers ou d'entreprises
 - la gestion de capitaux, de titres ou d'autres actifs d'un client
 - l'ouverture ou la gestion de comptes bancaires ou de comptes titres
 - l'organisation des apports nécessaires à la création, l'exploitation ou la gestion de trusts, de sociétés ou d'autres entités similaires.

720. D'après le registre du commerce d'Estonie, les personnes – autres que les établissements de crédit et les institutions financières – soumises au devoir de vigilance se répartissent comme suit :

Personnes soumises au devoir de vigilance	Nbre
Vendeurs d'automobiles	331
Vendeurs d'antiquités	27
Bijoutiers, vendeurs d'objets de valeur et horlogers	69
Agents et promoteurs immobiliers ; achat, vente, location et expertise de biens immobiliers	1650
Avocats et cabinets d'avocats	756
Notaires	129
Syndics de faillite	85
Huissiers	49
Commissaires aux comptes	361

Comptables	768
Conseillers fiscaux	5
Prestataires de services aux sociétés et trusts	26
Organisateurs de jeux de hasard	17
Maisons de jeux	156

721. L'article 16(1) de la LPBCFT exige des organisateurs de jeux de hasard qu'ils déterminent et vérifient l'adresse de résidence et la profession ou l'activité de tout client qui paye ou touche, en une seule opération ou en plusieurs opérations combinées, une somme de plus de 30 000 EEK (1 917.34 EUR) ou l'équivalent dans une autre devise. La loi ne fait référence qu'à l'adresse et à la profession ou à l'activité du client ; elle n'impose pas la vérification ni l'enregistrement de son nom. Dans le cas d'opérations d'un montant limité, les casinos ne sont pas tenus de faire des copies de documents d'identification comme l'exige par ailleurs l'article 23(2) de la LPBCFT. Les autorités estoniennes ont précisé que dans la pratique, les organisateurs de jeux de hasard vérifient et enregistrent l'adresse ainsi que l'activité professionnelle et qu'ils les classent par nom de client.
722. L'article 16(3) de la LPBCFT exige des notaires qu'ils identifient leurs clients et qu'ils appliquent des mesures de vigilance, telles que définies dans la loi sur l'authentification des actes et dans la loi sur les notaires, dans le respect des dispositions de la LPBCFT (*lex specialis*). Aux termes de l'article 18 de la loi sur l'authentification des actes, un notaire est tenu de recueillir des informations sur l'objet d'une opération donnée et de les évaluer, en tenant compte des parties à l'opération, du montant de l'opération et des exigences de la LPBCFT. Les autorités estoniennes ont expliqué que lors de l'authentification d'un contrat d'achat ou de vente d'un bien immobilier ou d'une entreprise ou lors de l'authentification d'un acte de constitution ou des statuts d'une société, le notaire doit vérifier l'adresse de résidence et le domaine d'activité ou la profession des personnes morales prenant part à l'opération (y compris du représentant légal d'une personne morale) et des bénéficiaires effectifs. Le notaire doit établir la volonté des parties à l'opération comme exigé à l'article 18 de la loi sur l'authentification des actes, mais doit également satisfaire aux obligations de vigilance prévues dans la LPBCFT.
723. L'article 16(3) de la LPBCFT autorise un notaire, un huissier, un syndic de faillite, un commissaire aux comptes, un fondé de pouvoir ou tout autre prestataire de services juridiques à ne pas déterminer ni vérifier l'identité d'un client (y compris d'un bénéficiaire effectif) lorsqu'il noue une relation d'affaires ou qu'il effectue une opération, si cela s'avère nécessaire pour ne pas interrompre le cours ordinaire de ses activités professionnelles et à condition que le risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme soit faible.
724. Exception faite de la disposition spéciale de l'article 16 de la LPBCFT ci-dessus, les EPNFD sont tenues d'appliquer les mesures de vigilance indiquées à la Partie 1 du Chapitre 2 de la LPBCFT, lesquelles sont également applicables à d'autres entités soumises au devoir de vigilance. Par conséquent, les observations énoncées concernant la mise en œuvre de la Recommandation 5 par les institutions financières s'appliquent de la même manière aux EPNFD.
725. Concernant le critère 12.2, les commentaires et observations formulés au sujet des établissements de crédit et des institutions financières relativement aux Recommandations 6, 8 (à l'exception du critère 8.2 de la Méthodologie du GAFI), 9, 10 et 11 valent également pour les EPNFD, dans la mesure où les dispositions pertinentes de la LPBCFT s'appliquent tant aux institutions financières qu'aux EPNFD. Plus spécifiquement, si les institutions financières ne sont pas autorisées à ouvrir des comptes ou à effectuer des opérations avec des clients qui ne sont pas physiquement présents, les EPNFD, elles, sont tenues, aux termes de l'article 19(2) de la LPBCFT, de suivre des procédures de vigilance renforcées pour les relations d'affaires et les opérations n'impliquant pas la présence physique des clients. Il n'est pas fait mention d'éventuelles mesures de vigilance renforcées que les EPNFD devraient prendre pour limiter les risques associés aux relations et aux opérations n'impliquant pas la présence physique des parties.

Il convient en outre de noter que la compétence conférée au ministre des Finances d'édicter des règles sur les critères à remplir par les procédures internes de vigilance et de gestion du risque ne concernent que les établissements de crédit et les institutions financières ; les EPNFD ne sont pas concernées (article 30(6) de la LPBCFT).

Recommandations et commentaires

726. Les mesures prises par l'Estonie concernant les EPNFD sont dans l'ensemble très complètes et conformes aux normes internationales. Les représentants rencontrés par l'équipe d'évaluation savaient qu'une nouvelle LPBCFT avait été adoptée (même s'ils ne connaissaient pas forcément son contenu, car elle était entrée en vigueur peu de temps avant la visite sur place).
727. Etant donné que les dispositions pertinentes de la LPBCFT s'appliquent aussi bien aux institutions financières qu'aux EPNFD, les commentaires et observations formulés au sujet des établissements de crédit et des institutions financières relativement aux Recommandations 5, 6, 8, 9, 10 et 11 valent également pour les EPNFD (à l'exception du critère 8.2 de la Méthodologie du GAFI). Par conséquent, les recommandations énoncées sont également valables pour les EPNFD.
728. Les EPNFD présentent cette particularité qu'elles ne sont pas soumises à l'article 30(6) de la LPBCFT, qui s'applique uniquement aux institutions financières. Les évaluateurs recommandent d'imposer également aux EPNFD, par le biais de textes législatifs secondaires (à savoir, règles édictées par le ministre des Finances), de mettre en place des mécanismes internes de contrôle complets, destinés à gérer les risques de BC/FT associés au type, à l'objet et à la complexité de leurs activités.
729. Qui plus est, 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. Il est recommandé aux autorités estoniennes d'élaborer des lignes directrices allant dans ce sens.
730. Les casinos devraient être tenus non seulement d'identifier tout client effectuant une opération financière d'un montant égal ou supérieur au seuil de 3 000 USD/EUR fixé par le critère 12.1, mais également de vérifier son nom ; bien que la Méthodologie ne l'exige pas, il pourrait s'avérer plus aisé de modifier tout simplement la loi en utilisant le seuil (inférieur) de 30 000 EEK (1 917,34 EUR) imposé par la LPBCFT.

Conformité avec la recommandation 12

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation
R.12	PC	<p>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).</p> <p>Les EPNFD n'ont pas reçu de règles/lignes directrices sur les critères à remplir par les procédures internes de contrôle destinées à gérer les risques de BC/FT.</p> <p>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</p>

		<p>devraient prendre afin de réduire les risques associés à ce type de relations et d'opérations.</p> <p>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.</p>
--	--	---

4.2. Déclarations d'opérations suspectes (R. 16)

(en application des Recommandations 13 à 15 et 21)

4.2.1. Description et analyse

731. Le critère 16.1 exige d'appliquer les critères essentiels 13.1 à 13.4 aux EPNFD. Les critères 13.1 à 13.3 sont marqués d'un astérisque. Les deux premiers imposent aux entités soumises au devoir de vigilance de transmettre une déclaration à la CRF lorsqu'elles soupçonnent ou ont des raisons suffisantes de soupçonner que des fonds proviennent d'une activité criminelle ou sont liés au terrorisme ou à ceux qui financent le terrorisme. La LPBCFT soumet les EPNFD aux mêmes règles que les institutions financières et, à ce titre, leur impose de signaler à la CRF toutes les opérations suspectes. Les insuffisances et aspects décrits en détail au point 3.7 concernant les institutions financières valent également pour les EPNFD.

732. S'agissant des relations professionnelles privilégiées, l'article 32(4) de la LPBCFT dispose que les notaires et les avocats ne sont pas soumis aux obligations de déclaration « *lorsqu'ils évaluent la situation juridique d'un client, qu'ils défendent ou représentent un client en justice, lors d'une action en recours ou d'une autre procédure de ce type⁵⁴, y compris lorsqu'ils conseillent un client sur la manière d'engager ou d'éviter une procédure, que les informations en question aient été recueillies avant, pendant ou après la procédure en question* ». Les autorités estoniennes ont expliqué cette disposition plus en détail, en précisant que dans leur interprétation, l'obligation de déclaration ne s'applique pas aux consultations données sur la manière d'engager ou d'éviter une procédure, que les informations correspondantes aient été recueillies avant, pendant ou au terme de la procédure en question. En Estonie, le principe des relations professionnelles privilégiées est applicable dans le cas de procédures pénales, civiles et administratives, ainsi que dans le cadre d'actions en recours. Par contre, il ne couvre pas les situations où un avocat ou un notaire représente un client dans des opérations financières ou immobilières. Qui plus est, il ne s'étend pas à l'accomplissement d'un acte officiel ni à la fourniture de services juridiques en rapport avec la supervision ou la réalisation d'une transaction, de l'achat ou de la vente de biens immobiliers ou d'entreprises pour un client, avec la gestion de capitaux, de titres ou d'autres biens d'un client, avec l'ouverture de comptes bancaires ou titres, ou avec l'acquisition des fonds nécessaires à la constitution, l'exploitation ou la gestion d'une entreprise ou fondation, ou à l'exploitation ou la gestion d'un trust, d'une entreprise ou d'une autre entité similaire. Les avocats et notaires ne sont pas tenus au secret professionnel dès lors qu'ils prennent part à des actes de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, qu'ils fournissent des conseils juridiques aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, ou qu'ils savent que leur client souhaite bénéficier d'un conseil aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme.

⁵⁴ Les autorités estoniennes ont expliqué que l'expression « action en recours » désigne une procédure d'appel administrative. Une personne qui estime que ses droits sont violés ou que ses libertés sont limitées par un acte administratif ou dans le cadre d'une procédure administrative peut déposer un recours (articles 71 et 73 de la loi de procédure administrative).

733. En Estonie, les entités soumises au devoir de vigilance ne sont pas autorisées à signaler les opérations suspectes par le biais d'un organisme d'autorégulation.
734. Dans la pratique, les notaires semblent remplir leurs obligations avec diligence. La CRF a d'ailleurs expliqué que les DOS qu'elle reçoit des notaires sont d'une excellente qualité. Par contre, les autres EPNFD ne sont pas très actives en la matière. Entre 2003 et 2007, les avocats n'ont transmis que 10 déclarations, les agents immobiliers (« personnes qui effectuent des opérations immobilières ou servent d'intermédiaires dans ce contexte ») n'en ont envoyé que 2 et les comptables/commissaires aux comptes n'en ont déposé qu'une seule. Comme indiqué ci-dessus (para 566), les autorités estoniennes ont expliqué aux évaluateurs que les opérations de ces professionnels passent par le secteur bancaire. Or, ce secteur est également tenu de signaler les opérations suspectes, susceptibles de dissimuler des actes de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Une double déclaration s'avère donc inutile (avis que l'équipe d'évaluation ne partage pas, car toutes les entités soumises au devoir de vigilance devraient remplir leurs obligations de déclaration sans s'en remettre à d'autres).
735. S'agissant de la Recommandation 15, il convient de noter que l'article 29(4) de la LPBCFT dispense les EPNFD qui le souhaitent de l'obligation de désigner une personne contact. Dans ce cas, l'article précise que les obligations de la personne contact doivent être remplies par le comité de direction de la personne morale, par le directeur de la succursale d'une société étrangère enregistrée en Estonie ou par le propriétaire. Les obligations de la personne contact d'une EPNFD correspondent à tous les autres égards à celles de la personne contact d'un établissement de crédit ou d'une institution financière.
736. L'article 29(1) de la LPBCFT exige de toutes les personnes soumises au devoir de vigilance qu'elles élaborent des règles écrites sur le devoir de vigilance et la gestion du risque, sur la collecte et l'enregistrement des données, ainsi que sur la mise en œuvre de l'obligation de déclaration. Ces personnes doivent également mettre une procédure interne en place afin de vérifier le respect desdites règles. Les articles 30(1) et 30(2) de la LPBCFT disposent que les règles en question doivent tenir compte du type, de l'objet et de la complexité des activités économiques et professionnelles des personnes soumises au devoir de vigilance et qu'elles doivent être régulièrement réexaminées et, le cas échéant, mises à jour. Aux termes de l'article 30(6), le ministère des Finances doit définir les exigences relatives à ces règles, y compris aux règles d'audit interne, uniquement pour les établissements de crédit et les institutions financières. De ce fait, les personnes soumises au devoir de vigilance autres que les établissements de crédit et les institutions financières ne seront pas couvertes par les règles qui seront édictées par le ministre des Finances. Il convient en outre de noter que la LPBCFT n'impose pas aux EPNFD de mettre en place un dispositif de contrôle indépendant pour vérifier le respect des règles, ni d'instaurer des procédures de sélection particulières à l'embauche de leurs employés.
737. Concernant l'application de la Recommandation 21 par les EPNFD, il est à noter que les dispositions relatives aux établissements de crédit et aux institutions financières mentionnées au point 3.6 du présent rapport valent également pour les EPNFD.
738. S'agissant de la déclaration des opérations soupçonnées d'avoir un lien avec le financement du terrorisme, les personnes rencontrées ont mentionné l'existence de lignes directrices en la matière. Certaines ont cependant expliqué qu'elles souhaiteraient recevoir une liste récapitulative des terroristes dans un format convivial, afin de rendre l'identification des situations suspectes plus aisée (la CRF et l'ASF mettent régulièrement les listes à jour sur leur site Internet respectif (voir paragraphe 231 ci-dessus), mais il semble que certaines personnes soumises au devoir de vigilance ne le savaient pas). Qui plus est, la CRF ne propose pas sur son site une liste mais seulement une fonctionnalité de recherche. Or, cette fonctionnalité ne peut pas être utilisée avec un système de

veille, car un tel système déclencherait automatiquement une alerte en cas de concordance avec la liste.

4.2.2. Recommandations et commentaires

739. Les insuffisances dans la mise en œuvre des Recommandations 13, 15 et 21 par les institutions financières valent également pour les EPNFD et les recommandations formulées à cet égard s'appliquent également à la Recommandation 16. Certaines EPNFD semblent moins conscientes de leurs obligations, au détriment de l'efficacité du système. Pour preuve, à ce jour, les avocats, les promoteurs immobiliers, les comptables et les commissaires aux comptes n'ont transmis qu'un très petit nombre de DOS. Il est donc nécessaire de renforcer la sensibilisation de ces entités afin qu'elles comprennent mieux leurs obligations de déclaration (même si la CRF estonienne a déjà proposé différents séminaires de formation à ces entités).

4.2.3. Conformité avec la recommandation 16

	Notation	Résumé des raisons propres au paragraphe 4.2 justifiant la notation globale de conformité
R.16	PC	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.

4.3. **Réglementation, surveillance et contrôle (R. 24-25)**

4.3.1. Description et analyse

Recommandation 24

740. Depuis une modification en 2005 de la loi relative aux jeux d'argent, de la loi sur les autorités des valeurs mobilières et de la loi sur les loteries, l'Office estonien des impôts et des douanes du ministère des Finances est chargé de délivrer les licences pour les jeux d'argent et de surveiller les opérateurs de jeux. Les inspections sur place et les autres procédures de surveillance mises en œuvre par l'Office des impôts et des douanes visent à vérifier la présence des timbres fiscaux sur les machines à sous et sur les tables de jeux, le bon enregistrement des gains, l'âge des joueurs, l'existence et la mise à disposition des règles des jeux ainsi que la validité des licences. La CRF est l'autorité chargée de vérifier que les opérateurs de jeux se conforment aux exigences de la LPBCFT. Au moment de la visite sur place, l'Estonie comptait 18 opérateurs de jeux licenciés, qui exploitaient 188 établissements de jeux (casinos), 5 167 machines à sous et 62 tables de jeux. Les autorités estoniennes ont indiqué que la loi autorise les casinos en ligne mais qu'il n'en existe pas en Estonie. Entre 2005 et 2007, l'Office estonien des impôts et des douanes a réalisé des inspections dans 108 établissements de jeux. Dans 5 cas, il a constaté des manquements à l'ancienne LPBCFT, qu'il a signalés à la CRF estonienne. Cette dernière a précisé que des inspections sur place supplémentaires ont été organisées dans les établissements concernés. Entre 2005 et 2007, la CRF a effectué 54 inspections dans des casinos, à la suite desquelles elle a émis 8 rappels à la loi, engagé 4 procédures pour délits et dressé 2 amendes.

741. Le casier judiciaire du personnel des établissements de jeux est vérifié par l'Office des impôts et des douanes. Pour ce faire, l'Office consulte la base de données du registre pénal en vue d'interdire l'embauche dans les casinos de personnes qui ont été condamnées pour des infractions pénales commises intentionnellement et qui sont toujours sous le coup d'une condamnation (article 13(2) de la loi relative aux jeux d'argent). Il est à noter que l'Office ne dispose que d'un accès en ligne limité à cette base de données, ce qui l'empêche de vérifier rapidement et au moment voulu les condamnations en cours d'exécution des employés de casinos.
742. Les licences sont également délivrées aux casinos par une commission gouvernementale rattachée au ministère des Finances, dont la CRF est membre. Les évaluateurs ont été informés qu'avant d'obtenir une licence, toutes les personnes physiques qui détiennent plus de 5 % du capital dans une société candidate doivent se soumettre à des contrôles « d'aptitude et d'honorabilité », y compris à une vérification de leur casier judiciaire. Par contre, les cessions de parts sociales intervenant après la délivrance d'une licence ne sont pas soumises à l'autorisation préalable du ministère des Finances ou d'autres autorités estoniennes. Les évaluateurs ont également appris qu'une fois qu'ils détiennent une licence, les casinos ne sont pas tenus de transmettre aux autorités des déclarations ou des rapports relatifs à leur situation financière et à leurs activités. Qui plus est, les casinos comprennent des bureaux de change qui sont agréés et enregistrés suivant une autre procédure. Les gains sont versés aux clients en espèces ou par virement bancaire, exclusivement en EEK. Il est à noter que l'article 16(1) de la LPBCFT impose aux organisateurs de jeux de hasard d'établir et de vérifier l'identité de 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 devise étrangère⁵⁵.
743. L'ancienne LPBCFT autorisait la CRF à réaliser des inspections sur place auprès d'autres EPNFD, telles que les négociants, les agents immobiliers, les notaires, les avocats et les commissaires aux comptes. Entre 2005 et 2007, la CRF a inspecté 99 négociants, 20 agents immobiliers, 38 notaires, 4 avocats et 15 commissaires aux comptes. Par contre, elle n'a procédé à aucune vérification sur place chez des prestataires de services aux sociétés et trusts ou des caisses de crédit municipal⁵⁶.
744. L'ancienne LPBCFT ne comprenait aucune disposition relative aux prestataires de services aux sociétés et trusts. Dans l'intervalle, l'Estonie a fait le nécessaire afin de remplir les obligations découlant de la 3^e Directive LAB de l'UE. Désormais, les prestataires de services aux sociétés et trusts sont définis à l'article 7 de la LPBCFT comme des personnes physiques ou morales dont l'activité économique ou professionnelle principale consiste à fournir à des tiers les services aux sociétés et trusts prescrits par la loi. Par conséquent, les personnes qui offrent des services aux sociétés et trusts, mais dont la principale source de revenus est assurée par d'autres activités sans rapport, ne sont pas soumises à un enregistrement ni à une surveillance au titre de l'article 52 de la LPBCFT. Les évaluateurs estiment que cette particularité constitue une faille dans la surveillance et le contrôle des prestataires de services aux sociétés et trusts à laquelle il convient de remédier. En effet, le problème n'est pas uniquement de nature hypothétique étant donné que le système estonien comporte des dispositifs comparables aux trusts et qu'il autorise les trusts étrangers à exercer une activité sur le territoire estonien (pour des précisions, voir point 5.2 ci-après).

⁵⁵ Les autorités estoniennes ont indiqué que la nouvelle loi relative aux jeux d'argent a été adoptée par le Parlement et qu'elle entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Elle permettra de remédier à toutes les insuffisances constatées (articles 11-15 portant sur la procédure relative à l'acquisition d'une participation qualifiée dans un opérateur de jeu, chapitre 4 prévoyant la surveillance et le contrôle permanents de toutes les opérations de jeux par l'autorité de surveillance, à savoir l'OID).

⁵⁶ La CRF a indiqué qu'en 2008, elle a réalisé des inspections auprès de 60 caisses de crédit municipal, à la suite desquelles elle a dressé 29 amendes.

745. L'article 47 de la LPBCFT dispose qu'il incombe à la CRF de vérifier que les organisateurs de jeux de hasard (à savoir les casinos et les établissements de jeux), les agents immobiliers, les caisses de crédit municipal, les commissaires aux comptes, les comptables, les conseillers fiscaux et les prestataires de services aux sociétés et trusts se conforment à la LPBCFT. L'article 47(3) de la LPBCFT indique quant à lui que l'Association du barreau estonien est responsable de la surveillance de ses membres. Il est à noter qu'au moment de la visite sur place, l'Association du barreau comptait 646 membres. Or, l'inscription à cette association n'est pas exigée par la loi pour les avocats en activité. On estime d'ailleurs que 116 avocats auraient fait le choix de ne pas adhérer à cette association professionnelle et ne seraient donc pas soumis à sa surveillance. Leur surveillance incomberait à la CRF (article 47(1) de la LPBCFT). Toutefois, aucun d'entre eux n'a fait l'objet d'un contrôle à ce jour et il se pourrait en outre qu'ils soient plus nombreux que le nombre estimatif de 116.

746. Aux termes de l'article 47(4) de la LPBCFT, le ministère de la Justice est l'autorité de surveillance des notaires, mais il peut déléguer ce pouvoir à la Chambre des notaires. Il semble qu'il y ait eu une certaine confusion étant donné que les dispositions d'exécution de la LPBCFT (article 72) comprenaient un amendement à l'article 44(1) de la loi sur les notaires, qui indiquait que la Chambre des notaires « est chargée de vérifier que les notaires satisfont aux exigences de la loi pour la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et de la législation adoptée sur cette base ». Ce n'est pas forcément contradictoire dans la mesure où la LPBCFT pourrait aussi confier la surveillance des notaires à deux instances. D'ailleurs, compte tenu du fait que le ministère de la Justice a déjà délégué à la Chambre des notaires sa compétence en matière de surveillance de LBC/FT, même un conflit théorique de compétence serait impossible. Qui plus est, l'article 5(2) modifié de la loi sur les notaires précise que le ministère de la Justice peut donner des instructions quant à l'exercice de la surveillance et modifier les décisions en la matière approuvées par la Chambre des notaires. Les autorités estoniennes ont indiqué que les services décrits dans la loi sur les notaires ne peuvent être fournis que par des notaires. L'inscription des notaires à la Chambre des notaires est obligatoire.

747. L'article 48 de la LPBCFT autorise les autorités de surveillance (CRF, Association du barreau, Chambre des notaires) à effectuer des inspections sur place. Pendant ces inspections, les autorités peuvent demander des informations, des documents et des copies de documents, mais également des explications écrites et orales aux personnes inspectées, à leurs directeurs et à leurs employés.

748. L'article 38 de la LPBCFT confère également à la CRF le pouvoir d'établir des injonctions et d'accomplir d'autres actes administratifs dans l'exercice de ses fonctions au titre de la LPBCFT. La CRF est également chargée d'exécuter les procédures extrajudiciaires pour les délits prévus à l'article 58 (manquement à l'obligation de s'enregistrer et de conserver les données) et à l'article 62 (manquement à l'obligation de mettre des mesures de sécurité internes en place), qui sont passibles d'une amende pouvant atteindre 300 unités d'amendes de 60 EEK (soit 18 000 EEK ; 1 150,40 EUR) ou 500 000 EEK (31 955,82 EUR) si l'infraction a été commise par une personne morale. Il est à noter que les sanctions prévues à l'article 57 de la LPBCFT pour une infraction à l'obligation d'identification ne s'appliquent qu'aux établissements de crédit et aux institutions financières.

749. Entre 2005 et 2007, les inspections sur place et les sanctions prononcées par la CRF à l'encontre d'EPNFD se sont réparties comme suit :

	Visites sur place			Rappels à la loi	Procédures pour délits	Amendes
	2005	2006	2007			
Casinos	11	19	24	8	3	2
Négociants	10	12	77	33	1	-
Agents immobiliers	2	-	18	8	-	-

Avocats	-	4	-	1	-	-
Commissaires aux comptes	-	-	15	-	-	-
Notaires	-	10	48	-	-	-

750. Il convient de noter que les personnes soumises au devoir de vigilance sont très nombreuses (pour une liste, voir point 670 ci-dessus) et que, de ce fait, leur surveillance et leur suivi effectifs par la CRF nécessitent d'importantes ressources humaines.

751. S'agissant des notaires, l'article 5 de la loi relative à la discipline des notaires autorise la Chambre des notaires à engager une procédure disciplinaire à l'encontre de tout notaire ayant commis une faute disciplinaire, y compris une infraction aux dispositions de la LPBCFT. Dans une telle situation, la Chambre des notaires doit en informer le ministre de la Justice, qui prend la décision d'ouvrir une procédure disciplinaire et met en place une commission chargée d'examiner le dossier. Si cette commission conclut à une violation de la loi LPBCFT, le ministre de la Justice prend une sanction à l'encontre du contrevenant, qui peut prendre la forme d'un blâme, d'une amende pouvant atteindre le montant de 10 000 EEK (soit 639,11 EUR) ou d'une révocation. Dans le cas d'une infraction mineure, le ministre de la Justice peut renvoyer le dossier devant la Chambre des notaires, qui peut imposer au notaire en cause de suivre une formation complémentaire et informer le corps des notaires de l'infraction commise⁵⁷.

752. Concernant les avocats, les représentants de l'Association du barreau estonien rencontrés ont expliqué aux évaluateurs qu'en Estonie, les prestataires de services juridiques interviennent essentiellement dans le cadre de procédures de règlement de litiges. Ils fournissent rarement des services fiduciaires ou de gestion des capitaux à leurs clients. De même, les avocats n'interviennent pas dans la création ni dans l'administration de sociétés ; ces services sont le plus souvent assurés par des notaires ou des sociétés spécialisées. Il semble qu'au moment de la visite sur place, l'Association du barreau estonien ne maîtrisait pas pleinement les obligations spécifiques à remplir par la profession juridique au titre de la LPBCFT. Pour autant, elle a adopté, le 5 février 2008, des lignes directrices pour ses membres, relatives à l'obligation de déclaration à la CRF, lignes directrices que la CRF a approuvées. A ce jour, aucune inspection sur place n'a été effectuée⁵⁸.

753. Pour ce qui est des compétences de sanction de l'Association du barreau estonien, l'article 19 de la loi sur l'Association du barreau dispose que : « Article 19. *Responsabilité disciplinaire – (1)*

⁵⁷ Les autorités estoniennes ont indiqué qu'après la visite sur place, la Chambre estonienne des notaires a adopté, lors de son assemblée générale du 1^{er} novembre 2008, les mesures de vigilance et les règles de procédure prévues dans la LPBCFT. La Chambre des notaires vérifie, suivant la procédure générale et en collaboration avec le ministère de la Justice, que les notaires (4 notaires contrôlés à ce jour) se conforment à la LPBCFT. Ce faisant, elle coopère avec la CRF sur la base des informations transmises par cette dernière mais, à ce jour, n'a constaté aucune infraction. Un suivi actif du respect des exigences de la LPBCFT et de la législation adoptée sur cette base est mis en place en 2009. A ce jour, le ministère de la Justice n'a jamais engagé de procédure disciplinaire au titre de la LPBCFT à l'encontre d'un notaire pour exercice abusif ou insatisfaisant de fonctions officielles.

⁵⁸ Les autorités estoniennes ont indiqué qu'au printemps 2008, l'Association du barreau estonien (AB) a embauché un avocat, chargé de concourir à la mise en place d'inspections sur place destinées à vérifier le respect des obligations découlant de la LPBCFT. A ce jour, aucune inspection de ce type n'a eu lieu. Le Comité de l'Association du barreau estonien a transmis des lignes directrices aux cabinets d'avocats. Le 9 septembre 2008, l'AB a adopté des lignes directrices relatives à l'identification et à la mise en œuvre d'autres obligations prescrites par la LPBCFT. Ces lignes directrices ont également été approuvées par la CRF dans le cadre de sa coopération avec le Comité de l'AB. L'AB a en outre intégré la question de la LPBCFT aux programmes de formation des avocats. Les premières inspections sur place devraient se dérouler dans les prochains mois.

L'instance professionnelle peut prendre une sanction disciplinaire pour violation de la législation régissant l'activité d'avocat ou pour manquement aux règles d'éthique professionnelle. (2) Les sanctions disciplinaires prévues sont les suivantes : 1) blâme ; 2) amende au profit de l'Association du barreau pouvant s'élever à deux mois d'honoraires de l'avocat en cause ; 3) interdiction provisoire d'exercer pendant une durée maximale d'un an ; 4) radiation de l'ordre des avocats. »

Recommandation 25

754. L'article 39 habilite la CRF à émettre des lignes directrices à titre de recommandations, dans le but explicite d'expliquer la législation relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Le même article indique que la CRF doit diffuser des lignes directrices sur les caractéristiques des opérations suspectes et du financement du terrorisme. Les lignes directrices sur les caractéristiques du financement du terrorisme doivent être élaborées en coordination avec la Direction de la sûreté nationale. En 2004, la CRF a diffusé aux entités soumises au devoir de vigilance des lignes directrices sur les caractéristiques des opérations suspectes, y compris les indicateurs correspondants. Ces lignes directrices étaient divisées en deux groupes (lignes directrices pour les établissements de crédit et les institutions financières / lignes directrices pour les autres entités). En 2007, la CRF a par ailleurs défini, en coopération avec la Direction de la sûreté nationale, une ligne directrice spécifique, relative aux caractéristiques des opérations en rapport avec le financement du terrorisme. A ce jour, la CRF n'a jamais publié de lignes directrices à l'attention des EPNFD en vue de leur expliquer la législation en matière de LBC/FT. Du reste, les EPNFD n'ont pas reçu d'autres lignes directrices relatives à des mesures supplémentaires qu'elles pourraient prendre afin de vérifier l'efficacité de leurs mesures de LBC/FT. Il est également à noter que la Chambre des notaires et l'Association du barreau estonien n'ont pas publié de lignes directrices énumérant des indicateurs du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme ou recommandant d'envisager l'adoption d'autres mesures de LBC/FT.
755. Comme indiqué ci-dessus, les lignes directrices de la CRF sont diffusées à titre de recommandations. Elles n'ont pas force de loi, ne sont pas juridiquement contraignantes et ne peuvent pas donner lieu à des sanctions.

4.3.2. Recommandations et commentaires

Recommandation 24

756. Les bénéficiaires effectifs et les responsables de casinos devraient être soumis à des contrôles « d'aptitude et d'honorabilité » lors de l'octroi d'une licence, d'un transfert de propriété ou d'une embauche.
757. La loi devrait exiger l'enregistrement de toutes les personnes fournissant des services aux sociétés et trusts, que cette prestation constitue ou non leur principale activité professionnelle ou économique.
758. L'Association du barreau estonien n'est chargée de la surveillance LBC/FT que de ses membres. Or, certains avocats en activité (praticiens du droit indépendants) font le choix de ne pas adhérer à cette association, comme la loi les y autorise. Ils sont alors soumis à la seule surveillance de la CRF (article 47(1) de la LPBCFT) qui, à ce jour, n'a inspecté aucun avocat. La CRF devrait déterminer le nombre de ces avocats (par ex. en les obligeant à se déclarer) et les soumettre à un contrôle. (On pourrait également envisager de rendre leur adhésion à l'Association du barreau obligatoire, afin qu'ils soient contrôlés par cette association).

759. La Chambre des notaires et l'Association du barreau estonien devraient instaurer des mécanismes de suivi et de surveillance afin de vérifier que leurs membres remplissent leurs obligations de LBC/FT.

760. La CRF devrait affecter des ressources humaines supplémentaires à la surveillance de l'ensemble des entités soumises à son contrôle.

Recommandation 25

761. La CRF, la Chambre des notaires et l'Association du barreau estonien devraient élaborer et diffuser des lignes directrices afin d'aider les entités soumises au devoir de vigilance à remplir leurs obligations de LBC/FT.

4.3.3. Conformité avec les recommandations 24 et 25 (critère 25.1, EPNFD)

	Notation	Résumé des raisons propres au paragraphe 4.5 justifiant la notation globale de conformité
R.24	PC	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 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 efficacement leur surveillance. Manque de personnel affecté à la surveillance au sein de la CRF.
R.25	PC	Les instances de surveillance (CRF, Association du barreau, Chambre des notaires) ne donnent pas suffisamment d'indications aux EPNFD.

4.4. Autres entreprises et professions non financières / Techniques modernes et sûres de gestion des fonds (R.20)

4.4.1. Description et analyse

762. Le critère 20.1 indique que les pays devraient envisager d'appliquer les Recommandations 5, 6, 8 à 11, 13 à 15, 17 et 21 aux entreprises et professions non financières (autres que les EPNFD) qui présentent des risques au regard du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme. La LPBCFT va au-delà des catégories d'EPNFD prévues dans la recommandation du GAFI.

763. L'article 3 de la LPBCFT indique en effet que les obligations prescrites par la loi s'appliquent également aux négociants couverts par la loi sur les pratiques commerciales, dès lors qu'un paiement en espèces d'un montant minimum de 200 000 EEK (12 782,32 EUR) est effectué en une seule ou en plusieurs opérations combinées, aux caisses de crédit municipal et aux organisateurs de jeux de hasard en dehors des casinos (à savoir, tous types d'établissements de jeux).

764. S'agissant des négociants et des caisses de crédit municipal, la CRF a effectué une recherche dans le registre du commerce et relevé le nombre d'entités couvertes par la LPBCFT :

Entités	Nbre
Caisses de crédit municipal	81
Revendeurs (en gros et au détail) de voitures, de camions, de remorques et de minibus	297
Intermédiation dans le secteur des machines, de l'équipement industriel, des bateaux et des avions	34
Vente au détail d'objets précieux, de bijoux et de montres	69
Vente au détail d'antiquités	27
Total	508

765. Le recours à des technologies modernes pour la réalisation des opérations financières a fortement augmenté dans le secteur bancaire estonien. En Estonie, les paiements s'effectuent essentiellement par le biais des canaux bancaires ou au moyen de cartes de crédit ou de débit. Les paiements en espèces sont peu courants. Selon les statistiques de la Banque d'Estonie, les paiements en espèces effectués dans les établissements de crédit ne représentent que 0,26 % de l'ensemble des paiements. Qui plus est, les espèces en circulation ne représentent que 5,1 % du BIP contre une moyenne de 6,1 % dans la zone Euro.

4.4.2. Recommandations et commentaires

766. L'Estonie respecte la Recommandation 20.

4.4.3. Conformité avec la recommandation 20

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation
R.20	C	

5. PERSONNES MORALES, STRUCTURES JURIDIQUES ET ORGANISMES A BUT NON-LUCRATIF

5.1. Personnes morales – accès aux informations relatives aux bénéficiaires effectifs et au contrôle (R.33)

5.1.1. Description et analyse

767. La Recommandation 33 exige des pays qu'ils prennent des mesures juridiques afin d'empêcher l'utilisation illicite de personnes morales à des fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, en s'assurant que leur droit commercial, leur droit des sociétés et leurs autres lois imposent une transparence suffisante concernant les bénéficiaires effectifs et le contrôle des personnes morales. Les autorités compétentes doivent pouvoir avoir accès, en temps opportun, à des informations adéquates, pertinentes et à jour sur les bénéficiaires effectifs et sur le contrôle des personnes morales. Elles doivent également pouvoir échanger ces informations avec d'autres autorités compétentes au niveau national ou international. Par ailleurs, les actions au porteur émises par les personnes morales doivent faire l'objet de contrôles.

Transparence concernant les bénéficiaires effectifs et accès aux informations pertinentes (critères 33.1 et 33.2)

768. La procédure de constitution d'une société et les types de sociétés qui peuvent être inscrites au registre du commerce en Estonie sont décrits au point 1.4 du présent rapport.

769. Dans l'ensemble, on peut dire que des systèmes sont en place afin de comprendre la structure de propriété et de gestion des personnes morales, mais que le concept de bénéficiaire effectif n'existe pas dans la législation estonienne relative aux sociétés. Ce concept est pris et appliqué dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

770. La transparence concernant les personnes morales est garantie par l'inscription au registre. Le registre du commerce donne des informations sur les actions des sociétés à responsabilité limitée. L'identité des détenteurs d'actions dans les sociétés par actions peut être établie à partir du registre central estonien des valeurs mobilières, dans lequel l'émission et la cession d'actions sont enregistrées. L'ensemble des sociétés commerciales sont en outre tenues de transmettre au registre du commerce des informations sur leur structure de gestion et de contrôle.

771. Le registre du commerce est tenu à jour par les services d'enregistrement des tribunaux des comtés. Il contient des informations sur les entrepreneurs individuels, sur les sociétés en nom collectif, sur les sociétés en commandite simple, sur les sociétés à responsabilité limitée, sur les sociétés par actions, sur les associations commerciales, sur les sociétés européennes et sur les succursales de sociétés étrangères. Les inscriptions au registre sont réalisées par un greffier sur le lieu du siège de la société ou de l'entreprise individuelle en question. D'après les autorités estoniennes, ce registre a force probante et vise à contribuer à la sécurité juridique.

772. Le registre est géré par voie électronique. Les inscriptions au registre du commerce sont publiques. Quiconque le souhaite peut consulter le registre et les fiches des sociétés ou demander un extrait du registre ou une copie des documents joints à la fiche d'une société (article 28 du Code de commerce). Une inscription au registre produit un effet juridique à l'égard des tiers à compter du moment où les données relatives à cette inscription (dates à laquelle la demande d'inscription a été soumise, à laquelle la demande a été validée et à laquelle l'inscription a été réalisée, etc.) ont été publiées sur la page Internet du Centre des registres et des systèmes d'information (www.rik.ee).

773. Les inscriptions au registre se font sur la base d'un formulaire de demande authentifié ou signé numériquement et en vertu d'une décision de justice. Les registres sont tenus par un tribunal afin de garantir l'indépendance et la compétence juridique des greffiers. Les documents originaux (y compris un extrait de compte prouvant le versement de l'apport, un descriptif de l'activité principale prévue) et leurs copies authentifiées sont soumis au service d'enregistrement du tribunal compétent. Aux termes de l'article 33(5) du Code de commerce, le greffier ne procède pas à l'inscription au registre lorsque la demande ou les documents y étant joints ne sont pas conformes à la loi ou qu'ils sont transmis en dehors du délai prévu par la loi. Concernant la vérification des données, il est à noter qu'il s'agit d'un contrôle de forme visant à s'assurer que tous les documents requis sont fournis et qu'ils sont dûment remplis. Le tribunal chargé de l'enregistrement est uniquement tenu de s'assurer que la demande comprend tous les éléments requis et que les pièces stipulées ont bien été jointes. De ce fait, le tribunal n'est pas autorisé à vérifier l'authenticité des documents ou de leur contenu et un enregistrement au greffe du tribunal ne peut être refusé que s'il est clairement établi que les données fournies sont fausses ou non-valides. A cet égard, l'incapacité à fournir les informations requises ou la production d'informations fausses sont passibles d'une amende au titre de l'article 7 du Code de commerce (« responsabilité de la société »). Chaque membre du comité de direction peut être condamné individuellement à une amende dont le montant peut s'élever à deux cents fois le taux journalier minimum pour production d'informations fausses ou incapacité à fournir les informations prescrites au service d'enregistrement du tribunal compétent (article 71 du Code de commerce, en conjonction avec les articles 46 et 601 du CPP). La condamnation à une amende peut être répétée jusqu'à ce que le contrevenant ait remédié à l'irrégularité en question. La transmission intentionnelle d'informations fausses au service d'enregistrement du tribunal ou au notaire est passible en tant qu'infraction pénale d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement maximale de 2 ans (article 281 du CP).
774. Les sociétés à responsabilité limitée et les sociétés par actions doivent fournir un rapport annuel au registre, même si elles n'exercent pas d'activités économiques.
775. Une société étrangère qui souhaite proposer de façon permanente ses marchandises et ses services en son nom propre en Estonie doit inscrire une succursale au registre du commerce. Une succursale d'une société étrangère n'est pas une personne morale. La responsabilité de la société est engagée pour les obligations découlant des activités de sa succursale. Des informations sur les sociétés étrangères de l'UE sont disponibles via un service hébergé sur Internet, le *European Business Register (EBR)*.
776. Pour faire inscrire une société au registre du commerce, le conseil d'administration concerné doit transmettre une demande au registre du commerce. Cette demande doit être accompagnée des statuts précisant les noms et adresses de résidence ou sièges des fondateurs ainsi que les noms et codes d'identification personnels des membres du conseil de surveillance et, le cas échéant, des commissaires aux comptes (articles 138, 144, 243 et 250 du code du commerce).
777. Les sociétés qui ont un conseil de surveillance et des commissaires aux comptes doivent signaler, dans un délai de cinq jours, tout changement dans la composition de ces organes au service d'enregistrement du tribunal compétent (nom, codes d'identification personnels, dates d'entrée en vigueur des autorisations et adresses des membres concernés). Les changements de ce type peuvent également être communiqués par voie électronique au greffier (articles 184, 309, 318 et 320 du Code de commerce).
778. Aux termes de l'article 182 du code de commerce, le conseil d'administration d'une société à responsabilité limitée doit tenir une liste des actionnaires, précisant leur nom, leur adresse, leur code d'identification personnel ou code de registre et la valeur nominale de leurs actions. Les actionnaires, les membres du conseil d'administration et du conseil de surveillance, mais aussi les

organismes publics compétents et les autres personnes pouvant justifier d'un intérêt légitime doivent avoir accès à la liste des actionnaires.

779. Si les actionnaires le décident, leurs actions peuvent être inscrites au Registre central estonien des valeurs mobilières (RCEVM). Dans ce cas, la liste des actionnaires est tenue à jour par le greffier du RCEVM. Le conseil d'administration de la société à responsabilité limitée concernée est alors tenu de transmettre, dans le délai imparti, les informations exigées par la loi à la personne gérant la liste des actionnaires. Après inscription des actions au RCEVM, le conseil d'administration doit transmettre rapidement au greffier du registre du commerce un avis d'inscription du greffier du RCEVM.
780. La liste des actionnaires des sociétés à responsabilité limitée et des actionnaires des sociétés par actions qui détiennent plus de 10 % des droits de votes attachés aux actions est également publiée à titre d'information dans le registre du commerce. Le greffier saisit la liste des actionnaires d'une société à responsabilité limitée dans le registre sur la foi des documents constitutifs de la société en question. Il modifie les données correspondantes sur la base d'avis de cession d'actions et de résolutions d'augmentation ou de diminution du capital social. Le Registre central estonien des valeurs mobilières transmet chaque trimestre au registre du commerce la liste des actionnaires qui détiennent plus de 10 % des droits de vote attachés aux actions.
781. Les cessions d'actions d'une société à responsabilité limitée doivent être authentifiées, sauf si la liste des actionnaires est gérée par le RCEVM.
782. Le registre des actions des sociétés par actions est tenu par le Registre central estonien des valeurs mobilières (RCEVM). Avant de pouvoir s'inscrire au registre du commerce, une société par actions nouvellement créée doit inscrire ses actions au RCEVM.
783. Aux termes de l'article 233 du code du commerce, le registre des actions indique le nom, l'adresse et le code d'identification personnel ou code de registre des actionnaires, la catégorie, la valeur nominale et les numéros des actions, ainsi que la date de souscription et d'achat des actions. Le conseil d'administration d'une société par actions est tenu de transmettre, dans le délai imparti, les informations exigées par la loi à la personne gérant le registre des actions.

Valeurs mobilières

784. Aux termes de l'article 4 de la loi relative au Registre central estonien des valeurs mobilières (LRCEVM), les informations suivantes concernant l'émetteur et les valeurs mobilières émises doivent être inscrites au registre : nom, siège et, si possible, code de registre de l'émetteur ; type, valeur nominale (y compris la devise) et montant des valeurs mobilières ; nom, adresse et code d'identification personnel ou code de registre des détenteurs de valeurs mobilières et, en l'absence d'un code d'identification personnel, leur date de naissance et le numéro des valeurs mobilières respectivement inscrites sur les comptes titres ouverts au nom des personnes figurant sur la liste des détenteurs de valeurs mobilières ; informations relatives aux éventuels nantissements de valeurs mobilières.
785. L'article 5 de la LRCEVM dispose qu'un compte titres peut être ouvert au registre par tout ressortissant estonien ou étranger. Par ailleurs, une même personne peut posséder plusieurs comptes titres. Les informations suivantes, relatives à un compte titres, doivent être inscrites au registre : nom du détenteur du compte titres ; adresse du détenteur du compte titres ; si le détenteur du compte titres est une personne physique, son code d'identification personnel, ou en l'absence d'un tel code, sa date de naissance ; si le détenteur du compte titres est une personne morale, une référence au registre auquel il est inscrit et le numéro de registre correspondant ; numéro du compte bancaire que le détenteur du compte titres possède dans l'établissement de crédit chargé

d'effectuer les opérations en rapport avec le registre et nom de l'établissement de crédit en question ; numéro du compte titres et sa date d'ouverture ; montant et type de valeurs mobilières enregistrées sur le compte titres ; si une valeur mobilière est détenue par plusieurs personnes, outre les informations relatives au détenteur du compte titres, également le nom, l'adresse et le code d'identification personnel ou code de registre ou, en l'absence d'un tel code, la date de naissance des codétenteurs ; date d'achat des valeurs mobilières et dates auxquelles d'autres inscriptions sont faites.

786. Une copie du rapport annuel approuvé, signée par le conseil d'administration, ainsi qu'une proposition de distribution des bénéfices et le rapport des commissaires aux comptes (si une vérification des comptes est obligatoire) doivent être transmis au greffier dans les six mois suivant la fin de l'exercice comptable. Les domaines d'activité en place pendant l'exercice comptable et les changements prévus pour le nouvel exercice doivent être décrits en détail dans le rapport de gestion. La liste des actionnaires doit être jointe au rapport.

787. Un changement du nom et du code d'identification personnel d'une personne physique dans le registre du commerce se fait gratuitement à la suite d'un avis correspondant et sur la base d'un extrait modifié du registre de la population. Il en va de même pour la suppression dans le registre du commerce des données relatives à une personne décédée, à moins que l'inscription correspondante ne comporte des droits d'actionnaires transmissibles par héritage ou d'autres droits de ce type (article 33(7²) du code du commerce). La fusion de personnes morales de même qu'un changement de nom, de forme juridique ou de code de registre d'une personne morale dans une inscription au registre du commerce concernant une autre personne se font sur la base d'un avis correspondant et de la modification du registre correspondant (article 33(7³) du code du commerce). Avant de modifier des données personnelles, le greffier doit vérifier que le registre correspondant a été modifié en conséquence. Dans ce contexte, les documents délivrés par un Etat étranger doivent être légalisés ou authentifiés par un certificat remplaçant la légalisation (apostille), sauf dispositions contraires d'un accord international. Lorsque des informations fausses sont fournies au registre du commerce, les personnes ayant signé la demande sont solidairement responsables des éventuels dommages causés.

788. Pour résumer, le registre du commerce doit être informé de tout changement important au niveau des statuts, de la structure ou des propriétaires d'une société et cette dernière doit lui transmettre des informations à jour. Si des données inscrites au registre changent (y compris en cas de nomination, de radiation ou de changement des droits de représentation d'un membre du conseil d'administration ou d'un syndic de faillite, ou en cas de dissolution d'une société), une demande de modification des informations correspondantes doit être immédiatement adressée au registre du commerce (article 33(7) du code du commerce). Le greffier est tenu de réaliser les changements requis dans les 15 jours suivant la transmission de la demande de modification.

Bénéficiaires effectifs

789. Comme décrit au point 3.2, l'article 8 de la LPBCFT donne la définition légale de bénéficiaire effectif. L'article 89(2¹) de la loi sur les établissements de crédit (LECr) dispose qu'à la conclusion d'un contrat ou d'une opération, un établissement de crédit doit identifier le client ou son représentant. S'il l'a identifié au préalable, il lui incombe de décider si une identification supplémentaire est nécessaire. Un établissement de crédit est autorisé à vérifier la validité des documents d'identité qui lui sont soumis pour identification. A cette fin, il peut consulter les bases de données des services publics ayant délivré les documents en question.

790. Parmi les mesures de vigilance à appliquer, l'article 13(1)3 de la LPBCFT prévoit l'identification du bénéficiaire effectif, y compris la collecte d'informations sur les propriétaires et sur la structure de contrôle d'une personne morale, d'un trust, d'une société de personnes de droit

public ou d'une autre structure juridique contractuelle, à partir des informations fournies lors des négociations précontractuelles ou recueillies auprès d'une autre source fiable et indépendante. Les lignes directrices « *Mesures supplémentaires pour prévenir le blanchiment de capitaux dans les établissements de crédit et les institutions financières* », adoptées en juin 2002 par le conseil d'administration de l'Autorité de surveillance financière, comprennent une partie 3 spécialement consacrée à l'identification des personnes morales à la mise en place de relations. Elles disposent que les données relatives au statut juridique, à la direction, à l'ensemble des représentants, aux principaux actionnaires, aux objectifs et au profil de l'activité de la personne, mais aussi aux droits de la personne de remplir ses obligations doivent être établies aux fins de *l'identification des personnes morales*. Dans le cas de personnes morales de droit privé, il convient de vérifier leur capacité juridique passive en se procurant un certificat auprès du registre public, du client ou des deux⁵⁹. Des informations doivent par ailleurs être demandées sur les actionnaires, les partenaires et les autres personnes exerçant un contrôle ou ayant un autre impact essentiel sur de telles personnes. L'ensemble des documents produits relativement à la représentation d'une personne morale doivent avoir été délivrés ou validés par les autorités correspondantes, au plus tard 30 jours avant leur présentation à l'institution financière. Les documents délivrés dans des pays étrangers doivent être apostillés ou légalisés (sauf dans le cas des pays avec lesquels l'Estonie a conclu des accords de reconnaissance mutuelle des documents – Lettonie, Lituanie, Pologne, Ukraine, Russie). Dans cas, le délai de 30 jours mentionnés ci-dessus ne s'applique pas.

791. Les personnes morales de droit public et les organisations internationales doivent produire les documents établissant leur activité. Lors de l'identification de personnes morales non-résidentes, les établissements de crédit et les institutions financières sont tenus, dans la mesure du possible, de remplir les mêmes obligations que pour les clients résidents, en tenant compte des spécificités liées au pays de résidence et au statut juridique du client en question.

792. Les autorités estoniennes ont expliqué que l'ensemble des autorités chargées des enquêtes et des poursuites, de même que les autorités estoniennes de réglementation, de surveillance et autres, ont un accès en ligne aux registres pertinents afin de pouvoir identifier les personnes physiques et morales. Elles peuvent notamment consulter le registre du commerce (registre des sociétés), le registre des associations à but non lucratif et des fondations, le registre de la population, etc.

793. L'article 28 du code du commerce prévoit un accès au registre du commerce :

(1) Les inscriptions au registre du commerce sont publiques. Quiconque le souhaite peut consulter le registre et les fiches des sociétés ou demander un extrait du registre ou une copie de la fiche d'une société.

(2) L'authenticité des extraits du registre et d'autres documents conservés par le service d'enregistrement doit être certifiée par un juge suppléant ou par un secrétaire du registre y étant habilité.

(3) Les fichiers du registre peuvent être consultés par un organisme public compétent, y compris par un tribunal dans le cadre d'une procédure, par un huissier ou par une personne pouvant justifier d'un intérêt légitime.

(4) A la demande de la personne concernée, le greffier doit délivrer un certificat attestant qu'une inscription n'a pas été modifiée ou qu'une inscription particulière ne figure pas au registre.

794. Aux termes du code du commerce, les sociétés estoniennes ne peuvent détenir que des actions nominatives. Pendant la visite sur place, les autorités ont expliqué à l'équipe d'évaluation que l'ancien code du commerce prévoyait la possibilité pour les entreprises par actions d'émettre des

⁵⁹ Les lignes directrices de l'ASF « *Mesures supplémentaires pour prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dans les établissements de crédit et les institutions financières* » ont été adoptées le 22 octobre 2008. Elles comportent également une partie consacrée à l'identification des personnes morales.

actions au porteur. Or, cette possibilité a été supprimée et depuis 2002, les sociétés estoniennes ne peuvent posséder que des actions nominatives. L'article 88(5) de la loi relative au Registre central estonien des valeurs mobilières (LRCEVM), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001, dispose qu'une société par actions qui a émis des actions au porteur doit les échanger contre des actions nominatives au plus tard le 31 décembre 2001. Le greffier du registre du commerce est habilité à demander à une société par actions dont les actions ne sont pas enregistrées au Registre central estonien des valeurs mobilières de lui soumettre un extrait valide du registre des actions. A des fins d'authentification, cet extrait doit être signé par au moins un membre du conseil d'administration ou, si les membres du conseil d'administration ne sont autorisés à représenter leur société que conjointement, par l'ensemble des membres du conseil en question (article 88(6) LRCEVM). Aux termes de l'article 88(7) de la LRCEVM, une société par actions qui n'a pas rempli son obligation au titre de l'article 88(5), à savoir qui n'a pas converti ses actions au porteur en actions nominatives dans le délai imparti, est considéré avoir été soumise à une dissolution forcée.

Éléments complémentaires

795. Comme indiqué ci-dessus, le registre du commerce et les autres registres sont gérés par voie électronique. Les inscriptions au registre du commerce sont publiques. Quiconque le souhaite peut consulter le registre et les fiches des sociétés ou demander un extrait du registre ou une copie des documents joints à la fiche d'une société.

5.1.2. Recommandations et commentaires

796. Toutes les entreprises à responsabilité limitée et les entreprises par actions doivent créer et tenir à jour un registre de leurs actionnaires, en précisant leur nom et leur adresse. Les achats d'actions et les autres changements au niveau de la structure de l'actionnariat doivent être consignés sans délai dans le registre des actions et dans le registre des actionnaires. Le registre des actionnaires ou des membres est public. Les personnes morales ne sont pas autorisées à émettre des actions au porteur. Toutefois, bien que les sociétés à responsabilité limitée soient tenues de conserver des registres des actions et des actionnaires, le respect effectif de cette obligation n'est pas vérifié par une autorité. Les vérifications croisées et le contrôle des informations à inscrire dans ces registres sont limités, de même que les procédures de mise à jour des informations saisies dans les registres.

797. Parmi les points positifs, il est à noter que des dispositifs sont prévus dans la législation estonienne afin de garantir que les informations saisies dans les registres sont à jour. Des mesures sont notamment en place afin de vérifier que les sociétés transmettent leurs comptes annuels, sans quoi elles s'exposent à des sanctions. Il existe même des sanctions pénales pour les cas où des informations incorrectes seraient transmises aux greffiers. Toutefois, si les mesures à l'égard des demandeurs semblent efficaces, les greffiers ne sont pas soumis à des obligations similaires : ils peuvent certes demander à une entreprise des documents supplémentaires si cela s'avère nécessaire afin de vérifier les éléments relatifs à une inscription (article 32 du code du commerce), mais ils ne sont en aucun cas tenus de vérifier les documents en question, ni de s'assurer en permanence que les informations contenues dans leur registre sont toujours valides et exactes. De ce fait, les mesures destinées à garantir la mise à jour des informations relatives aux propriétaires et à la structure de contrôle des personnes morales sont insuffisantes.

798. Les entités soumises au devoir de vigilance sont tenues de déterminer les bénéficiaires effectifs de leurs clients. Par contre, les informations relatives à ces bénéficiaires et à la structure de contrôle ne sont consignées dans aucun registre. Il est donc recommandé aux autorités estoniennes d'envisager la mise en place d'un programme afin de vérifier que les personnes morales remplissent l'obligation qui leur incombe de tenir à jour et de transmettre les informations requises

au registre du commerce. Les autorités estoniennes devraient en outre réexaminer le droit commercial, le droit des sociétés et les autres lois en vigueur dans le pays en vue de prendre les mesures requises afin de garantir une transparence suffisante concernant les bénéficiaires effectifs et la structure de contrôle des personnes morales.

799. Dans la pratique, on peut conclure que le système d'enregistrement estonien est un instrument efficace, qui permet de recueillir des informations relativement complètes et précises, sachant que pour pouvoir user de droits enregistrés, les personnes concernées doivent systématiquement les inscrire au registre correspondant. De ce fait, les intérêts économiques en jeu garantissent un haut niveau d'exactitude des informations contenues dans les registres.

5.1.3. Conformité avec la recommandation 33

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation
R.33	LC	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Même si dans la pratique, le système d'enregistrement estonien constitue un instrument efficace permettant de recueillir des informations relativement complètes et précises, le cadre juridique ne garantit pas dûment la communication en temps utile d'informations pertinentes et à jour sur les bénéficiaires effectifs et la structure de contrôle des personnes morales.</p>

5.2. Structures juridiques – Accès aux informations relatives aux bénéficiaires effectifs et au contrôle (R.34)

5.2.1. Description et analyse

800. Le système juridique estonien n'autorise pas la création de trusts. L'Estonie n'a pas signé la Convention relative à la loi applicable au trust et à sa reconnaissance (1^{er} juillet 1995, La Haye)⁶⁰. Par contre, rien ne s'oppose à ce que des ressortissants estoniens soient les administrateurs de trusts étrangers. De même, des praticiens du droit estoniens peuvent établir des trusts à l'étranger pour le compte de leurs clients estoniens.

801. L'Estonie n'autorise pas la création de trusts sur son territoire, étant donné que la notion de « trust » n'existe pas dans son droit interne. On peut toutefois se demander si certaines structures juridiques existant en Estonie, telles que des sociétés de droit civil ou d'autres entités juridiques contractuelles similaires, régies par la loi sur les obligations, ne pourraient pas être assimilées à des trusts. Or, la réunion préliminaire a permis de lever ce doute et de confirmer que ces formes d'entités n'ont rien de commun avec des trusts ou les structures juridiques décrites à la Recommandation 34 du GAFI.

⁶⁰ Pour consulter l'état des signatures, aller à : http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.status&cid=59

802. L'article 7 de la LPBCFT donne une définition de prestataire de services aux sociétés et trusts afin de permettre aux trusts qui existent dans des législations étrangères, d'exercer une activité en Estonie (disposition introduite dans la LPBCFT afin de satisfaire aux exigences de la 3^e Directive LAB de l'UE). Ainsi, les trusts étrangers peuvent exercer une activité en Estonie. Toutes les entités qui, entre autres, exercent des activités d'administrateurs de trusts, sont tenues de conserver leurs pièces comptables. Lorsqu'un trust étranger est client d'une institution financière estonienne, il est considéré de la même manière que toute autre personne morale cliente de cette institution et donc soumis aux obligations de vigilance générales définies par la LPBCFT.

5.2.2. Recommandations et commentaires

803. Dans la situation actuelle, la Recommandation 34 est sans objet, étant donné que la création de trust est interdite en Estonie.

5.2.3. Conformité avec la recommandation 34

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation
R.34	SO	

5.3. Organismes à but non lucratif (RS.VIII)

5.3.1. Description et analyse

Généralités

804. En Estonie, les organismes à but non lucratif sont soit des associations à but non lucratif (ANL) soit des fondations. Ils sont considérés comme des personnes morales. Ils commencent à jouir de leur capacité juridique passive dès lors qu'ils sont inscrits au Registre des associations à but non lucratif et des fondations, tenu par les services d'enregistrement des tribunaux des comtés, et la perdent à leur radiation dudit registre. Au 1^{er} septembre 2007, 25 104 (25 853 associations et 749 fondations) organismes à but non lucratif étaient enregistrés en Estonie. Plus de la moitié des ANL inscrites au Registre des associations à but non lucratif et des fondations sont des associations de logements, de garages et de jardins. Sur ce nombre, on compte environ 12 000 associations dans le domaine du logement. Sur les 11 000 organismes restants, près de 1 200 sont des organismes d'utilité publique. On estime qu'environ 28 000 personnes (soit 4-5 % de la population active en Estonie) travaillent dans le secteur des organismes à but non lucratif. La plupart des organismes sont enregistrés à Tallinn. Les associations et fondations estoniennes exercent leurs activités en tant que prestataires de services, cabinets d'avocats, groupes de réflexion, instituts, clubs, réseaux, groupements, etc.

805. Les associations à but non lucratif comprennent des associations de logements, de garages et de jardins, mais également des partis politiques, des syndicats, des églises, des congrégations et des monastères. Une fondation est une personne morale de droit privé qui ne comporte pas de membres et qui a été créée pour gérer et utiliser des actifs afin d'atteindre les objectifs définis dans ses statuts. Les associations à but non lucratif et les fondations ne peuvent utiliser leurs revenus que pour réaliser les objectifs mentionnés dans leurs statuts. Elles ne peuvent pas distribuer de dividendes à leurs membres.

806. Le cadre juridique des associations à but non lucratif (ANL) est défini par la loi sur les associations à but non lucratif (depuis le 1^{er} octobre 2006, les associations à but non lucratif ne peuvent être créées que suivant les procédures indiquées dans cette loi) et par des lois spécifiques, qui varient selon le type d'association (loi relative aux associations de logements, loi sur les syndicats, loi sur les partis politiques, loi sur les églises et les congrégations, loi sur l'aménagement foncier dans le cas d'une association d'aménagement foncier, loi relative aux associations de créateurs et d'artistes, etc.).

807. Depuis le 1^{er} octobre 1996, les fondations ne peuvent être créées que suivant la procédure décrite dans la loi sur les fondations. Il est à noter que les dispositions de ces deux lois, qui régissent les points pertinents aux fins de l'évaluation du MONEYVAL, sont relativement similaires, voire identiques.

808. Les autorités estoniennes ont déclaré exercer un contrôle rigoureux sur les activités et la taille des ONL.

Examen du secteur national des organismes à but non lucratif

809. En 2007, la Direction de la sûreté nationale et le ministère de la Justice ont examiné les activités, la taille et les caractéristiques du secteur des organismes à but non lucratif en Estonie. Ils ont conclu que, dans l'ensemble, ce secteur ne présentait pas de risques au regard du financement du terrorisme. Selon le rapport d'Europol « *Terrorist Activity in the European Union: Situation and Trends Report (2006)* »⁶¹, l'Estonie, la Finlande, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Slovénie et la Slovaquie sont les pays de l'UE les moins menacés par le terrorisme et par les activités soutenant le terrorisme. Il convient toutefois de préciser que l'examen mentionné ci-dessus ne portait pas sur la pertinence des lois et règlements applicables au secteur des ONL.

810. Les autorités estoniennes ont confirmé qu'il n'existait pas d'éléments laissant penser que des ONL estoniens collecteraient ou transmettraient des fonds à des terroristes ou à des mouvements associés à des terroristes. De même, rien ne semble indiquer que des ONL estoniens fourniraient une assistance logistique à des terroristes ou recruteraient des personnes à des fins terroristes. Les autorités estiment d'ailleurs que même si le risque de telles activités ne peut être exclu dans le futur, il est peu probable.

811. S'agissant des allégations relatives à la communication entretenue par des ONL avec des ONL étrangers ou à la création d'ONL par ou avec la participation de personnes soutenant le terrorisme, les autorités ont affirmé qu'à ce jour, rien n'indique que des ONL estoniens communiqueraient avec des ONL étrangers soupçonnés de financer des terroristes ou qu'ils seraient utilisés par de tels ONL étrangers. De même, il n'a pas été établi à ce jour que des terroristes ou des personnes soutenant le terrorisme auraient essayé de créer des ONL qu'ils dirigeraient ou contrôlèrent de manière fictive. D'ailleurs, aucun ONL estonien n'exerce d'activités d'envergure internationale.

812. Les autorités considèrent que la surveillance des ANL par l'Etat est efficace et qu'elle ne pose pas de problème particulier. Elles concluent de cette surveillance que la taille, les activités et les caractéristiques des ANL ne sont pas propices au financement du terrorisme.

⁶¹ <http://www.statewatch.org/news/2006/may/europol-terr-rep-2004-2005.pdf>.

Protéger le secteur des ONL contre le risque de financement du terrorisme par une information renforcée et une surveillance efficace

813. L'équipe d'évaluation n'a pas eu connaissance de mesures destinées à sensibiliser le secteur des ONL aux risques d'utilisation abusive à des fins terroristes, ni de mesures qui seraient en place afin de protéger le secteur contre de tels risques.
814. Les statuts d'une association à but non lucratif et l'acte d'une fondation doivent préciser la dénomination, l'adresse et les objectifs de l'ONL, le nom, l'adresse et le code d'identification personnel ou le code de registre des fondateurs, les obligations de ces fondateurs à l'égard de l'ONL, ainsi que le nom, le code d'identification personnel et l'adresse des membres du conseil d'administration (article 6 de la loi sur les associations à but non lucratif, article 8 de la loi sur les fondations).
815. Aux termes de l'article 10 de la loi sur les associations à but non lucratif (LANL), les informations saisies dans le registre doivent inclure le nom et le code d'identification personnel des membres du conseil d'administration ainsi que préciser de quelles compétences de représentation ces membres jouissent. Elles doivent en outre indiquer le nom et l'adresse de l'association à but non lucratif, la date d'approbation de ses statuts et sa durée d'existence si elle est créée pour une durée précise. Depuis le 1^{er} janvier 2007, l'adresse des membres du conseil d'administration n'est plus saisie dans le registre, mais doit être précisée dans les statuts de l'association en question. Les membres du conseil d'administration d'une association à but non lucratif et les syndics de faillite dont le lieu de résidence ne figure pas dans le registre de la population doivent communiquer leur adresse au greffier et lui signaler immédiatement tout changement d'adresse (article 78¹(6) LANL). La modification de données dans le Registre des associations à but non lucratif et des fondations à la suite, par exemple, de la nomination ou de la révocation d'un membre du conseil d'administration ou d'un syndic, d'un changement en rapport avec le droit de représentation ou de la dissolution d'une association, est soumise à la production d'une demande de modification (article 10 LANL – « *Saisie et modification de données dans le registre* »). Dans le cas de l'inscription au registre d'un nouveau membre du conseil d'administration, un spécimen authentifié de la signature du membre en question doit être joint à la demande. L'article 33(7) du code du commerce (en conjonction avec l'article 76 LANL qui rend certaines dispositions du code du commerce applicables aux associations à but non lucratif) dispose qu'une demande de modification doit être *immédiatement* transmise au registre du commerce si des informations y étant saisies ont changé. Le greffier peut dresser une amende à la personne morale concernée ou à toute personne tenue de soumettre la demande au registre (membre du conseil, syndic) qui ne remplirait pas cette obligation (article 71 du code du commerce).
816. L'article 39 de la loi relative aux fondations prévoit un accès aux informations sur les activités des fondations : un bénéficiaire ou « *une autre personne pouvant justifier d'un intérêt légitime* » (y compris les autorités compétentes) peut demander à une fondation des informations en rapport avec ses objectifs. Cette personne peut notamment examiner les comptes annuels de la fondation, le rapport d'activité de son conseil d'administration, le rapport du commissaire aux comptes, les pièces comptables, ainsi que la résolution et l'acte de la fondation. Si la fondation refuse de fournir les informations correspondantes, la personne en ayant fait la demande peut exiger l'exécution de ses droits en vertu d'une procédure de justice (article 39(3) de la loi relative aux fondations).
817. L'article 81 de la loi sur les associations à but non lucratif impose également une obligation d'information aux autorités publiques et aux institutions compétentes : ainsi, les tribunaux, les organismes publics nationaux et locaux ainsi que les notaires sont tenus de signaler au greffier

toutes les informations erronées figurant dans le registre et toutes les informations n'ayant pas été communiquées au registre dont ils auraient eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions.

818. Le registre peut également recueillir des informations de sa propre initiative : l'article 82 de la LANL autorise notamment un greffier à adresser les demandes d'informations qui s'imposent s'il constate que des informations inscrites au registre sont erronées ou manquantes. Après avoir déterminé que des informations sont erronées ou manquantes, le greffier en informe l'association à but non lucratif concernée, qui est censée avoir soumis la demande d'inscription correspondante. Si aucune objection à l'inscription, la correction ou la suppression des informations n'est formulée dans les deux semaines suivant la notification, le greffier procède à la saisie, à la correction ou à la suppression en question. En cas d'informations erronées ou manquantes, le greffier peut dresser une amende aux personnes soumises à cette obligation. Si la saisie « d'office » d'informations entraîne la radiation d'une association à but non lucratif du registre, le greffier peut engager la procédure judiciaire de dissolution forcée de ladite association.
819. Par ailleurs, l'article 12(2) de la LANL dispose que le greffier est habilité à demander à tout moment au conseil d'administration d'une association à but non lucratif des informations sur le nombre de ses membres (il devrait en comprendre au moins deux). Dès lors que le nombre de membres est inférieur à deux ou à tout autre nombre prescrit par la loi ou par les statuts de l'association, si le conseil d'administration n'adresse pas de demande de dissolution de l'association dans les trois mois, le greffier doit engager une procédure de dissolution forcée de l'association en question.
820. La dissolution forcée des ONL est régie par l'article 40 de la LANL et par l'article 46 de la loi relative aux fondations : un organisme à but non lucratif est dissous en vertu d'une décision de justice rendue à la demande du ministre des Affaires intérieures ou d'une autre personne concernée si (entre autres raisons prévues par la loi) :
- ses objectifs ou activités sont contraires à la loi, à l'ordre constitutionnel ou à la morale ;
 - ses activités ne correspondent pas aux objectifs définis dans ses statuts ;
 - son activité économique devient sa principale activité ;
 - son conseil d'administration ne produit pas la demande de dissolution prévue par la loi.
 - Le tribunal peut fixer un délai pour remédier aux défaillances constatées. Il peut également décider la dissolution forcée de sa propre initiative, sauf dispositions contraires de la loi.
821. Comme évoqué précédemment (voir paragraphe 723, ci-dessus), chaque membre du conseil d'administration peut être condamné individuellement à une amende dont le montant peut atteindre deux cents fois le taux journalier minimum pour production d'informations fausses ou incapacité à transmettre les informations prescrites au service d'enregistrement du tribunal. La condamnation à cette amende peut être répétée jusqu'à ce que l'irrégularité en question ait été supprimée. La condamnation à une amende n'exclut pas une procédure civile, administrative ou pénale parallèle à l'encontre d'un ONL ou de personnes agissant pour son compte. La production intentionnelle d'informations fausses au service d'enregistrement du tribunal ou à un notaire est passible d'une amende pénale ou d'une peine d'emprisonnement.
822. Comme indiqué ci-dessus, l'ensemble des organismes à but non lucratif d'Estonie sont inscrits au Registre des associations à but non lucratif et des fondations auprès des services d'enregistrement des tribunaux des comtés. Les informations figurant dans ce registre sont publiques. L'article 77 dispose que *quiconque le souhaite* (y compris les autorités compétentes) peut consulter le registre, examiner les dossiers publics d'ONL ainsi que demander des copies des fiches du registre et de documents figurant dans les fichiers publics des ONL.
823. Les ONL doivent tenir une comptabilité comme toutes les personnes de droit privé et leurs activités sont soumises à la surveillance de commissaires aux comptes (articles 34, 35, 36 LANL

et articles 33, 34, 35 de la loi relative aux fondations). Aux termes de l'article 12 de la loi comptable, une entité comptable doit conserver ses pièces comptables originales pendant sept ans à compter de la fin de l'exercice fiscal pendant lequel elles ont été saisies. Le conseil d'administration d'un ONL doit tenir sa comptabilité comme prévu dans la loi comptable ; à la fin de chaque exercice fiscal, il doit établir un état financier annuel et élaborer un rapport d'activité. Les ANL sont tenues de transmettre une copie originale signée de leur rapport annuel au service régional de l'Office des impôts et des douanes, dans les six mois suivant la fin de l'exercice financier (article 55(1) de la loi relative à l'impôt sur les sociétés). Cette démarche n'est effectuée qu'à des fins fiscales. Dans le cas des fondations, le conseil d'administration doit transmettre son rapport annuel approuvé au registre dans le même délai.

824. Les autorités estoniennes ont expliqué qu'une modification du système d'enregistrement des associations à but non lucratif permettra d'améliorer la transparence des activités économiques des associations. Désormais, les associations à but non lucratif devront faire parvenir leur rapport annuel au greffier dans les six mois suivant la fin de chaque exercice fiscal. Ce rapport, transmis par voie électronique, garantira une meilleure surveillance des activités économiques des associations. L'amendement à la loi relative aux associations à but non lucratif a été soumis au Parlement le 12 février 2008. Le projet devait être adopté à titre de loi avant le 19 juin 2008 et la nouvelle réglementation devait être applicable à compter de l'exercice fiscal 2009⁶².

825. Les autorités estoniennes ont expliqué que les ONL d'Estonie ne disposaient pas de fonds importants. Les associations caritatives ont pour principale vocation d'aider les personnes dans le besoin et se soucient peu de collecter des fonds. De nombreux ONL sont financés par l'Etat ou par les collectivités locales. Les associations culturelles des minorités sont, quant à elles, soutenues par la Fondation pour l'intégration. Les minorités tatare, azerbaïdjanaise, kazakhe, ouzbek et bachkir constituent la plus grande partie de la communauté musulmane d'Estonie. Leurs organisations et associations, qui bénéficient d'un soutien au niveau national, participent à différents projets financés par la Fondation pour l'intégration. Il n'existe pas d'antennes d'organisations caritatives musulmanes internationales en Estonie. Selon les autorités estoniennes, les ONL ne réalisent que de rares opérations en espèces, dont le montant est très peu élevé. Apparemment, aucun ONL estonien n'exercerait d'activités d'envergure internationale.

Cibler et combattre les actes illicites à visée terroriste au sein des ONL par le biais de mesures de recherche et de collecte d'informations efficaces

826. Les autorités estoniennes considèrent que, dans la mesure où les informations du Registre des associations à but non lucratif et des fondations sont publiques, elles disposent de moyens suffisants pour faire des recherches et recueillir des informations sur les ONL.

827. La CRF et l'Office des impôts et des douanes ont conclu un accord de coopération, qui vise à améliorer leur échange d'informations opérationnelles dans le but de prévenir et de détecter les actes de blanchiment de capitaux. A ce titre, la CRF adresse, dans le cadre d'un dossier d'inspection, une demande d'informations à l'Office des impôts et des douanes qui, en retour, lui transmet ses évaluations et ses informations générales. Les informations en question s'échangent par e-mail sous forme cryptée. L'Office des impôts et des douanes a organisé plusieurs réunions afin d'examiner différents points de la coopération en place. Des actions de formation communes dans le domaine de l'échange d'informations ont en outre été programmées pour les agents du service d'information de l'Office et de la CRF afin qu'ils puissent échanger leurs expériences.

⁶² Le projet de loi a été adopté par le Parlement estonien le 4 juillet 2008 et est entré en vigueur le 10 juillet 2008.

828. La police a un accès en ligne à l'ensemble des registres nécessaires à l'identification des personnes morales ayant un lien avec un ONL (registre des associations à but non lucratif et des fondations, registre de la population, etc.). Elle peut consulter toutes les données figurant dans ces registres (les informations gérées électroniquement sont disponibles en ligne, y compris les informations financières recueillies par le registre).

829. Il n'y a pas de mécanismes particuliers en place qui permettraient à l'ensemble des autorités compétentes d'échanger rapidement leurs informations en vue de prendre des mesures de prévention ou d'investigation lorsqu'elles soupçonnent ou ont de bonnes raisons de penser qu'un ONL est utilisé aux fins du financement du terrorisme ou pour camoufler la collecte de fonds à des fins terroristes. Les mécanismes de coopération ordinaires entre autorités compétentes sont jugés adaptés pour permettre, le cas échéant, une réaction concertée, rapide, des autorités.

Répondre à des demandes d'informations émanant de l'étranger concernant un ONL

830. Aucun point de contact n'a été désigné et aucune procédure particulière n'a été définie pour répondre aux demandes émanant de l'étranger concernant des ONL suspectés d'actes de financement du terrorisme ou d'autres formes de soutien au terrorisme.

5.3.2. Recommandations et commentaires

831. En 2007, la Direction de la sûreté nationale et le ministère de la Justice ont examiné les activités, la taille et les caractéristiques du secteur des ONL en Estonie. Aucun acte de financement du terrorisme ni aucune autre infraction en rapport avec le terrorisme n'auraient été commis à ce jour. L'Estonie ferait partie du groupe de pays les moins menacés en Europe, même si certains groupes radicaux semblent essayer d'établir des contacts en Estonie et dans les pays voisins. En revanche, la pertinence des lois et règlements destinés à prévenir l'utilisation abusive des ONL aux fins du financement du terrorisme n'a pas été examinée, ce qu'il conviendrait de faire dès que possible.

832. L'Estonie a mis en place des mécanismes visant à recueillir des informations et à surveiller l'activité financière des associations à but non lucratif et des fondations. Les autorités estiment que le risque de financement du terrorisme en Estonie est très faible. En mai 2007, le ministère de la Justice et la Direction de la sûreté nationale ont réalisé conjointement un examen officiel afin d'identifier les caractéristiques et les types d'organismes à but non lucratif (ONL) et de déterminer s'ils pourraient être utilisés abusivement aux fins du financement du terrorisme. Ils n'ont relevé aucun élément qui pourrait indiquer que des ONL estoniens collecteraient ou transmettraient des fonds à des terroristes ou à des mouvements associés à des terroristes. Par conséquent, aucune autre mesure législative, administrative ou organisationnelle n'a été prise afin de renforcer la prévention du financement du terrorisme par le biais des ONL. Par ailleurs, aucun programme n'a été mis en place afin de sensibiliser le secteur des ONL aux risques d'utilisation abusive aux fins du financement du terrorisme ou de mieux le prémunir contre le risque du financement du terrorisme.

833. Il n'existe pas de système de surveillance ou de contrôle adapté des ONL tel que prévu par la Note interprétative à la RS VIII. Les registres sont publics et gérés électroniquement. Par contre, les informations qu'ils contiennent ne sont pas fiables : en effet, ces informations ne sont pas vérifiées et les greffiers ne saisissent que les données qui leur sont transmises par les personnes concernées. Le pouvoir de surveiller l'activité des ONL n'est pas clairement établi. A l'exception des audits réalisés par les autorités fiscales, il ne semble pas que les autorités vérifient activement que les ONL respectent leur obligation de transmettre les données, de conserver les documents, etc.

834. En outre, les mesures en place visant à s'assurer que des organisations terroristes ne peuvent pas se faire passer pour des organismes à but non lucratif licites ou que les fonds ou autres actifs collectés ou transférés par le biais de tels organismes ne sont pas détournés pour financer les activités de terroristes ou d'organisations terroristes, comme prescrit par les critères VIII.2 et VIII.3, sont insuffisantes.

5.3.3. Conformité avec la Recommandation spéciale VIII

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation
RS. VIII	PC	<p>Aucun examen de la pertinence des lois et règlements destinés à prévenir l'utilisation illicite des ONL aux fins du financement du terrorisme n'a été réalisé.</p> <p>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.</p> <p>Il n'existe pas de système de surveillance ou de contrôle des ONL tel que prévu par la Note interprétative à la RS VIII.</p> <p>Il n'y a pas de mécanismes particuliers en place qui permettraient à l'ensemble des autorités compétentes d'échanger rapidement leurs informations lorsqu'elles soupçonnent qu'un ONL est utilisé aux fins du financement du terrorisme.</p> <p>Aucun point de contact n'a été désigné et aucune procédure particulière n'a été définie pour répondre aux demandes émanant de l'étranger concernant certains ONL.</p>

6. COOPERATION NATIONALE ET INTERNATIONALE

6.1. Coopération et coordination nationale (R.31)

6.1.1. Description et analyse

835. La Recommandation 31 (et le critère 13.1) ont trait à la coopération et à la coordination entre les responsables politiques, la CRF, les services répressifs, les autorités de surveillance et les autres autorités compétentes.

836. L'article 37(1) 6) LPBCFT dispose que l'une des fonctions de la CRF estonienne est de coopérer avec les personnes soumises au devoir de vigilance, les services d'enquête et les services de police dans le cadre de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

837. La Commission gouvernementale de coordination de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (ci-après : commission gouvernementale) a été créée en vertu de l'ordonnance n° 285 du Gouvernement de la République en date du 11 mai 2006. Cette commission est dirigée par le ministre des Finances, qui est responsable des questions d'organisation et du financement de la Commission gouvernementale. Cette commission est chargée, entre autres :

- de coordonner la législation sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et d'analyser la compétence et la capacité des institutions concernées ;
- d'analyser la mise en œuvre de la LPBCFT en vigueur et de coordonner l'élaboration d'une nouvelle législation ;
- de soumettre des propositions au Gouvernement estonien en vue d'améliorer les mesures de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et de modifier la législation correspondante ;
- de coordonner la coopération internationale dans le domaine de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, y compris la transposition de la politique de l'UE au niveau national.

838. Le « Comité consultatif sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme » (ci-après : comité consultatif) a été mis en place en 2006 afin de sensibiliser davantage le secteur privé au problème du blanchiment de capitaux et de prendre part à la conception du système de prévention du blanchiment de capitaux ainsi qu'à l'élaboration des instruments juridiques en rapport avec le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. La commission gouvernementale désigne les membres de ce comité parmi les représentants des personnes soumises au devoir de vigilance au titre de la LPBCFT. Comme prévu dans son règlement, le comité consultatif se réunit lorsque cela s'avère nécessaire et au moins une fois tous les 2 mois. Chaque membre du comité peut proposer des points à fixer à l'ordre du jour. L'objectif du comité est d'encourager le secteur privé à prendre part à l'élaboration de réglementations qui le concernent ainsi qu'à échanger avec la commission gouvernementale des informations et à lui soumettre ses points de vues. Le comité consultatif formule des avis et adresse à la commission gouvernementale des propositions concernant, entre autres points :

- la coordination de l'exécution des actes juridiques relatifs à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme ainsi qu'à la compétence et à la capacité des différentes institutions concernées ;

- la mise en œuvre de la LPBCFT en vigueur et des nouveaux règlements ou projets ;
- l'amélioration des mesures de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et les amendements aux actes juridiques correspondants.

839. Les autorités estoniennes ont indiqué à l'équipe d'évaluation que le comité consultatif a mis en place un plan de communication basé sur différents moyens de communication en vue de renforcer la sensibilisation (de la population et des entrepreneurs) au problème du blanchiment de capitaux. Des brochures décrivant les nouvelles exigences de la LPBCFT et l'importance de la prévention du blanchiment de capitaux ont notamment été créées. Chaque organisation ou association membre a la possibilité d'y insérer un dépliant plus spécifique sur les règles auxquelles elle est soumise (par exemple, les établissements de crédit et les notaires partagent la même brochure générale, mais y ont intégré des dépliants différents, qui expliquent à leurs clients les nouvelles obligations qui s'appliquent dans leur domaine).

840. La CRF est un membre actif du groupe de travail pour la prévention du blanchiment de capitaux, qui regroupe les banques commerciales estoniennes, l'ASF, la Banque d'Estonie, la CRF et l'association des banques estoniennes. Ce groupe de travail a pour missions, entre autres :

- d'observer les tendances en matière de prévention du blanchiment de capitaux aux niveaux national et international,
- de promouvoir les « meilleures pratiques » auprès des parties concernées,
- de formuler des recommandations visant à améliorer l'efficacité du système de prévention du blanchiment de capitaux,
- de contribuer à la détection des infractions pénales,
- de mettre en place un échange d'idées, ainsi que des actions de formation pratique et de coopération.

841. Les évaluateurs ont été informés qu'en matière de surveillance, la CRF estonienne coopère étroitement avec l'Autorité de surveillance financière, avec laquelle elle se réunit régulièrement. La CRF prévoit, en vue d'améliorer cette coopération, de signer un protocole d'accord avec les entités qui ont été récemment désignées autorités de surveillance dans le domaine LBC/FT, telles que l'Association du barreau estonien et la Chambre des notaires. Les autorités estoniennes ont en outre précisé qu'un accord de coopération mutuelle dans la lutte contre la criminalité financière, définissant les bases de la coopération en matière de surveillance et de formation, a été signé le 20 janvier 2003 par l'ASF, la Direction de la sûreté nationale, la CRF et le ministère public. Cependant, les évaluateurs n'ont pas eu accès à une version anglaise de cet accord et n'ont pas pu déterminer dans quelle mesure le problème de la LBC/FT (et non pas celui de la criminalité financière en général) y est pris en compte. Par ailleurs, il existe désormais de nouvelles autorités de surveillance (Association du barreau estonien et Chambre des notaires), entre lesquelles la coopération et la coordination ne semblent pas encore structurées de manière formelle.

842. La CRF analyse les déclarations d'opérations suspectes et, le cas échéant, les transmet aux services d'enquêtes. Ce faisant, elle coopère étroitement et quotidiennement avec les services intervenant dans les procédures pénales : police judiciaire centrale et ses préfetures, ministère public, Direction de la sûreté nationale, Office des impôts et des douanes et les tribunaux.

843. La CRF estonienne a signé des accords de coopération (protocoles d'accord) avec les autorités suivantes :

- Office des impôts et des douanes. Ce protocole d'accord définit les modalités de l'échange d'informations entre les autorités dans le cadre de la prévention et de la détection des actes

de blanchiment de capitaux. Les deux autorités ont désigné des personnes contacts qui coopèrent quotidiennement.

- Direction de la sûreté nationale pour l'échange d'informations relatives au financement du terrorisme. Le directeur général de la Direction de la sûreté nationale a désigné une personne contact, qui coopère avec la CRF estonienne comme prévu à l'article 45 de la LPBCFT. Cette personne contact est soumise aux dispositions des articles 37 (1) 1), 6) et 7), 41, 43 (1) à (5) et 44 (2). Elle est habilitée à exercer, conjointement avec la CRF, la surveillance prévue à l'article 48.

6.1.2. Recommandations et commentaires

844. La nouvelle loi LPBCFT a introduit la mise en place de nouvelles autorités de surveillance en matière de LBC/FT, telles que la Chambre des notaires et l'Association du barreau. Il semble qu'à ce jour, il n'existe pas véritablement de coordination formelle entre ces autorités (accords formels, échange d'informations, etc.). Pour améliorer la coopération nationale dans le domaine de la LBC/FT, il serait donc utile que les autorités de surveillance, en particulier l'ASF et la CRF, formalisent leur coopération et la coordination de leurs activités en matière de surveillance par le biais d'un protocole d'accord ou d'autres moyens.

6.1.3. Conformité avec la recommandation 31

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation
R.31	LC	Il semble qu'à ce jour, les autorités de surveillance n'aient pas formalisé la coordination de leurs activités (accords formels, échange d'informations, etc.).

6.2. **Conventions et résolutions spéciales des Nations Unies (R.35 et RS.I)**

6.2.1. Description et analyse

Recommandation 35

845. L'Estonie a ratifié toutes les conventions pertinentes :

- la Convention de 1988 des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (Convention de Vienne) a été ratifiée et est entrée en vigueur en Estonie le 10 octobre 2000 ;
- la Convention de Palerme (Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée) a été ratifiée et est entrée en vigueur en Estonie le 29 septembre 2003 ;
- la Convention sur le financement du terrorisme a été ratifiée et est entrée en vigueur en Estonie le 21 juin 2002 ;
- la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (Strasbourg, 1990) a été ratifiée et est entrée en vigueur en Estonie le 1^{er} septembre 2000.

Ces conventions ont été transposées dans le droit interne par le biais de différentes dispositions.

846. L'Estonie a signé, ratifié et mis en œuvre la *Convention de Vienne* et la *Convention de Palerme*. Il semble que tous les éléments physiques de l'infraction de blanchiment de capitaux, tels qu'exigés par ces conventions, soient pris en compte. L'autoblanchiment est érigé en infraction pénale en Estonie. Toutefois, s'agissant de l'exécution effective des conventions de Vienne et de

Palerme, il convient de souligner que l'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure de déterminer clairement si une condamnation ou au moins une mise en examen pour l'infraction principale est indispensable à une condamnation pour actes de blanchiment.

847. Concernant la *Convention de Vienne*, le trafic de stupéfiants et les autres infractions en rapport avec les stupéfiants et les substances psychotropes sont incriminées au Chapitre 12, Section 1 « Infractions en rapport avec les stupéfiants » du code pénal. Les actes de blanchiment de capitaux commis dans le cadre d'activités terroristes constituent également des infractions, étant donné que l'Estonie applique pour les infractions de blanchiment de capitaux une « approche tous crimes ». Le code pénal prévoit la confiscation étendue des produits du trafic de stupéfiants. Certaines insuffisances concernant la protection des droits des tiers de bonne foi ont été relevées à la section relative à la Recommandation 3. La législation estonienne prévoit également l'entraide judiciaire et l'extradition ; une analyse détaillée du système juridique correspondant est donnée ci-dessous (voir Recommandations 36 – 39).

848. S'agissant de la mise en œuvre de la *Convention de Palerme*, l'Estonie a incriminé le blanchiment des produits du crime. La création, la direction, et l'adhésion à une organisation criminelle sont passibles de sanctions au titre des articles 256 et 255 du code pénal, au même titre que le recrutement de membres pour une telle organisation. Le code pénal prévoit la confiscation étendue du produit du crime.

849. L'infraction de financement du terrorisme (article 237 du CP) couvre la plupart des infractions énumérées dans l'annexe à la *Convention sur le financement du terrorisme*. Toutefois, certains des éléments exigés par cette convention ne sont pas dûment pris en compte : le financement d'un terroriste individuel n'est pas érigé en infraction ; la loi en vigueur n'incrimine pas spécifiquement le fait de réunir ou de fournir des fonds en sachant qu'ils seront utilisés (à quelque fin que ce soit) par une organisation terroriste ou par un terroriste individuel. Qui plus est, les actes mentionnés 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 tous couverts (voir ci-dessus, paragraphe 146).

850. L'Estonie suit pour le blanchiment de capitaux une « approche tous crimes ». En d'autres termes, toutes les infractions peuvent être des infractions sous-jacentes au blanchiment de capitaux, y compris le financement du terrorisme à condition qu'il soit érigé en infraction sous-jacente au blanchiment de capitaux.

Eléments complémentaires

851. La Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime a été ratifiée et est entrée en vigueur en Estonie le 1^{er} septembre 2000. A ce jour, l'Estonie n'a pas encore signé la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n°198).

Recommandation spéciale I

852. La Convention sur le financement du terrorisme a été ratifiée et est entrée en vigueur en Estonie le 21 juin 2002.

853. Les principaux problèmes liés à la mise en œuvre des résolutions du CSNU ont été examinés au point 2.4 du présent rapport. Comme indiqué précédemment, il conviendrait d'améliorer le cadre juridique et de renforcer la mise en œuvre effective des dispositifs en vue de satisfaire aux exigences des normes internationales. Les insuffisances constatées sont les suivantes : absence

d'un mécanisme national pour le gel des fonds de personnes ou entités établies dans l'UE et inexistence d'une procédure pour l'examen des demandes de gel émanant d'autres pays ; 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. Qui plus est, l'Estonie n'a pas de procédure nationale en place pour l'examen des demandes de désinscription des listes.

6.2.2. Recommandations et commentaires

854. L'équipe d'évaluation se félicite que l'Estonie ait ratifié l'ensemble des instruments pertinents et qu'elle prenne des mesures en vue de leur exécution. Toutefois, le pays doit encore se pencher sur certaines questions (qui ont été analysées en détail à la Section 2 du présent rapport) afin de satisfaire pleinement aux exigences des conventions internationales. De ce fait, les commentaires formulés ci-dessus concernant la mise en œuvre des différentes conventions et des résolutions du Conseil de sécurité des NU s'appliquent également ici.

6.2.3. Conformité avec la Recommandation 35 et la Recommandation Spéciale I

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation
R.35	LC	<p><i>Mise en œuvre des Conventions de Palerme et de Vienne</i> 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> <p><i>Mise en œuvre de la Convention sur le financement du terrorisme</i> 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 par 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 différentes conventions spécifiques des NU relatives au terrorisme ne sont pas couverts.</p>
RS.I	PC	<p>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.</p>

6.3. **Entraide judiciaire (R. 32, 36-38, RS. V)**

6.3.1. Description et analyse

Recommandation 36

855. L'Estonie accorde l'entraide judiciaire en matière pénale dans les cas prévus par les conventions internationales pertinentes : *Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STCE 30)* ainsi que son *Protocole additionnel (STCE 99)* (tous deux en vigueur en Estonie

depuis le 27 juillet 1997) et son *Deuxième Protocole additionnel* (STCE 182), entré en application en Estonie le 1^{er} janvier 2005. Ce cadre juridique est complété par la *Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne* (2000) et son *Protocole additionnel* (2001). Cette convention vise en particulier à améliorer l'efficacité des enquêtes sur le crime organisé. Le protocole à la Convention comporte des dispositions sur l'octroi de l'entraide judiciaire dans le cas de demandes en rapport avec des informations bancaires. L'Estonie est en outre partie à différents accords bilatéraux et multilatéraux, qui régissent les relations de coopération en matière pénale avec d'autres Etats. Ce type d'accord est en place avec la Finlande, les Etats-Unis, l'Ukraine, la Fédération de Russie, la Lituanie, la Lettonie et la Pologne. Il est à noter que l'Estonie peut accorder l'entraide judiciaire en l'absence de traité.

856. L'entraide judiciaire en matière pénale est régie au Chapitre 19, Section 3 du code de procédure pénale.

857. Aux termes de l'article 433(1) du CPP, la coopération internationale en matière pénale englobe les extraditions vers des Etats étrangers, l'entraide entre Etats en matière pénale, l'exécution des décisions rendues par des tribunaux étrangers, la prise en charge et le transfert de procédures pénales entamées, la coopération avec la Cour pénale internationale et les extraditions vers des Etats membres de l'Union européenne. Cette coopération est mise en œuvre en vertu des dispositions du CPP, sauf dispositions contraires des accords internationaux auxquels la République d'Estonie est partie ou des principes du droit international généralement admis. La Constitution estonienne dispose que « *dans les cas où les lois ou d'autres textes législatifs en vigueur en Estonie vont à l'encontre de traités internationaux ratifiés par le Parlement, les dispositions de ces traités prévalent* ».

858. Les autorités estoniennes ont expliqué que les exposés des motifs et les commentaires des conventions internationales sont pleinement pris en compte dans le travail de préparation des lois sur la ratification des instruments internationaux. Par conséquent, ils peuvent servir de source juridique pour l'interprétation de la législation.

859. L'article 463(1) du CPP régit les mesures coercitives et non-coercitives que l'Estonie peut prendre pour répondre à une demande d'entraide judiciaire. L'entraide en matière pénale est accordée au stade des enquêtes préliminaires et à celui du procès. Les mesures d'entraide sont définies aux articles 460 à 487 du CPP. Elles peuvent prendre les formes suivantes :

- *Localisation et interception de (télé-)communications* (comprend l'interception, l'enregistrement et la transcription de télécommunications, la localisation de télécommunications, l'interception et l'enregistrement d'autres formes de communication, l'interception d'e-mails, l'observation) ;

- *Examen, fouille corporelle et évaluation par un expert* (comprend les fouilles corporelles superficielles, les fouilles corporelles internes, les examens psychiatriques, les contrôles d'identité, les mesures d'identification judiciaire, les examens techniques ou scientifiques et les évaluations par des experts) ;

- *Collecte de documents* (comprend les ordonnances de production de documents et d'autres possibilités de recueillir des informations en rapport avec des impôts ou des comptes bancaires, l'accès aux documents publics contenus dans les dossiers judiciaires, la communication du casier judiciaire, l'échange spontané d'informations) comme prévu par le critère 36.1.a et c de la Méthodologie ;

- *Actifs – saisie, confiscation et restitution* (comprend la saisie d'actifs, le gel de comptes bancaires, la restitution d'actifs, les mesures conservatoires aux fins de la confiscation, la confiscation) comme prévu par le critère 36.1.f de la Méthodologie

- *Fouille et perquisition* (comprend la fouille et la perquisition de logements, la fouille et la perquisition sur les lieux où l'infraction a été commise)

- *Citation et auditions des témoins, des victimes et des suspects* (comprend la citation des témoins, l'audition des témoins suivant la procédure standard, par vidéoconférence ou par téléphone,

l'audition d'enfants, l'audition des personnes collaborant à l'enquête, l'audition des victimes/plaignants, l'audition d'experts, la citation des suspects/accusés, l'audition des suspects/accusés suivant la procédure standard et par vidéoconférence ; la confrontation) comme prévu par le critère 36.1.b de la Méthodologie ;

- *Opérations transfrontalières* (comprend les livraisons surveillées et les équipes d'enquête conjointes (article 471 CPP)).

860. S'agissant du critère 36.1.f, il convient de souligner que l'article 470 CPP prévoit la possibilité de remettre des biens à des Etats étrangers en application de la décision d'un juge du tribunal de comté compétent. Toutes les mesures conservatoires prévues par le CPP estonien peuvent être utilisées pour garantir cette remise. Dans les situations d'urgence, des biens peuvent être saisis et une perquisition peut être réalisée à la demande d'un Etat étranger avant que sa demande de remise de biens n'ait été reçue (article 470(4) CPP). Si un Etat requérant demande que l'exécution d'une confiscation soit prise en charge, la personne déclarée coupable doit être assistée d'un conseiller juridique. Ce conseiller doit être avocat (article 480).

861. Aux termes de l'article 473 CPP, les autorités estoniennes peuvent fournir spontanément des informations. A ce titre, une autorité judiciaire peut transmettre à un Etat étranger des informations qu'elle a recueillies dans le cadre d'un acte de procédure accompli sans demande préalable d'entraide judiciaire, dès lors que ces informations peuvent permettre l'ouverture d'une procédure pénale dans l'Etat en question ou qu'elles peuvent contribuer à établir des faits en rapport avec une infraction pénale pour laquelle une procédure pénale a déjà été entamée.

862. Les autorités estoniennes considèrent qu'elles accordent l'entraide judiciaire en temps utile, avec efficacité et de manière constructive, ce qu'aucun pays membre du GAFI ou du MONEYVAL avec lequel l'Estonie a pu coopérer en matière pénale ne semble réfuter. L'Ukraine (membre du MONEYVAL) juge sa coopération avec la CRF très bonne : « *les réponses transmises par la CRF estonienne sont toujours complètes, détaillées et plutôt rapides par rapport à d'autres CRF* ».

863. A titre d'exemple illustrant l'approche constructive de la coopération internationale en matière pénale, le code de procédure pénale dispose à l'article 463(1) que les demandes d'entraide doivent être traitées dans le respect du CPP. Toutefois, à la demande d'un Etat étranger, une demande peut être exécutée suivant des dispositions procédurales qui diffèrent de celles du CPP, à condition toutefois qu'elles ne soient pas contraires aux principes du droit estonien.

864. Les restrictions en matière d'entraide judiciaire sont énoncées à l'article 436(1) du CPP : menace pour la sécurité, l'ordre public ou d'autres intérêts essentiels de la République d'Estonie ; incompatibilité avec les principes généraux du droit estonien ; raison de penser que l'entraide est demandée pour engager des poursuites contre une personne ou la sanctionner au motif de sa race, de sa nationalité, de sa religion ou de ses convictions politiques, ou si la situation de la personne en question risque de se dégrader pour l'une ou l'autre de ces raisons.

865. Néanmoins, comme indiqué au point 2.1 concernant le critère 1.5 (voir paragraphe 118 ss), le niveau de preuve relatif à l'infraction principale extraterritoriale requis pour engager des poursuites pour blanchiment de capitaux en Estonie reste flou. Sur sept condamnations prononcées en Estonie pour blanchiment de capitaux, aucune ne reposait sur une infraction principale commise à l'étranger. Par conséquent, la pratique des tribunaux doit confirmer l'information des autorités rencontrées selon laquelle une condamnation pour une infraction principale extraterritoriale ne serait pas nécessaire à l'ouverture de poursuites pour blanchiment de capitaux.

866. C'est le ministère de la Justice (division de la coopération judiciaire internationale au sein du département des tribunaux) qui est l'autorité centrale chargée d'envoyer et de réceptionner les

demandes d'entraide judiciaire. Après avoir vérifié que la demande reçue est conforme aux prescriptions de forme (article 460 CPP), le ministère de la Justice la transmet au ministère public. Ce dernier détermine si la demande est recevable et s'il est possible de fait d'y donner suite, puis la transmet à son tour à l'autorité judiciaire compétente afin qu'elle soit exécutée. Dans les cas où le code pénal estonien doit être appliqué à une infraction pénale commise à l'étranger, le ministère public doit en être immédiatement informé (article 435(3) du CPP). Les éléments recueillis dans le cadre de l'exécution d'une demande d'un Etat étranger doivent être adressés par l'intermédiaire du ministère public au ministère de la Justice, qui les transmet à l'Etat requérant (article 463(2) CPP). L'article 435(2) CPP dispose que les entités suivantes peuvent également prendre part aux activités de coopération internationale : tribunaux, direction de la police, police centrale judiciaire, préfectures de police, offices des impôts et des douanes, administration des douanes, direction de la concurrence et Etat-major des forces de défense. Dans les situations d'urgence, une demande peut également être transmise par le biais d'Interpol et adressée en parallèle par le biais des autorités judiciaires.

867. L'Estonie ne refuse pas l'entraide au seul motif que l'acte incriminé peut être considéré comme une infraction fiscale. En effet, ce motif de refus n'est pas reconnu par le code de procédure pénal. Il est également expressément interdit par le Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STCE 99) auquel l'Estonie est partie.

868. L'article 433(4) CPP dispose que si le respect de l'obligation de secret est demandé dans le cadre de la coopération internationale en matière pénale, cette obligation doit être remplie dans la mesure nécessaire aux fins de la coopération. Si le respect de cette obligation est refusé, l'Etat requérant doit en être immédiatement informé.

869. Le secret bancaire ne peut être invoqué comme motif de refus de l'entraide judiciaire. En effet, une telle restriction n'est pas prévue dans le CPP. Par ailleurs, aux termes de l'article 88(5) de la loi sur les établissements de crédit, « *un établissement de crédit doit, en réponse à une demande écrite, communiquer des informations couvertes par le secret bancaire aux tribunaux, à l'autorité chargée de mener les enquêtes au stade de l'instruction et au ministère public si une procédure pénale a été engagée ou si une demande d'entraide judiciaire a été transmise par un Etat étranger dans le cadre d'un accord international* ».

870. Il n'existe pas, dans le cadre de l'entraide judiciaire, d'obstacle juridique à l'usage des prérogatives des services répressifs telles que prévues dans la Recommandation 28. Les techniques spéciales d'enquête ne peuvent être utilisées que pour les infractions passibles d'une peine d'emprisonnement maximale d'au moins trois ans. Elles peuvent donc être mises en œuvre pour répondre aux demandes d'entraide judiciaire portant sur des infractions de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

871. S'agissant des mesures destinées à éviter un conflit de compétences, la Section 4 du Chapitre 19 du CPP régit les possibilités de transférer une procédure pénale. L'Estonie est partie à la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives depuis le 27 juillet 1997.

872. Aux termes de l'article 474 CPP, la transmission à un Etat étranger d'une procédure pénale ouverte à l'encontre d'une personne soupçonnée ou accusée d'une infraction pénale peut être demandée lorsque :

- la personne est un ressortissant ou un résident permanent de l'Etat étranger ; la personne y purge une peine d'emprisonnement ;
- une procédure pénale concernant la même ou une autre infraction pénale a été ouverte à l'encontre de la personne dans l'Etat requis ;
- les preuves ou éléments de preuve les plus probants se trouvent dans l'Etat étranger ;

- on considère que la présence de l'accusé au moment de l'audition pénale ne peut être garantie mais qu'elle l'est dans l'Etat requis.

873. La procédure est la suivante : la demande de transmission est adressée au ministère public avec le dossier judiciaire ou une copie authentifiée de ce dossier et les autres pièces utiles. Le ministère public vérifie si cette transmission se justifie, puis envoie les éléments requis au ministère de la Justice afin que ce dernier les remette à l'Etat étranger. Lorsqu'une transmission de procédure pénale a été demandée, des poursuites ne peuvent plus être engagées à l'encontre de la personne pour l'infraction en question et une décision de justice rendue précédemment pour la même infraction ne peut plus être exécutée. Le droit d'engager des poursuites et d'exécuter une décision de justice sera restauré si :

- une suite favorable n'est pas donnée à la demande ;
- la demande de transmission n'est pas acceptée ;
- l'Etat requis décide de ne pas entamer ou de clôturer la procédure ;
- la demande est annulée avant que l'Etat requis n'ait fait part de sa décision d'y répondre favorablement (article 474(5) CPP).

874. L'Estonie peut également se charger des poursuites pénales (article 475 CPP). Dans ce cas, le ministère de la Justice transmet la demande de l'Etat étranger au ministère public, qui doit décider s'il accepte de se charger des poursuites pénales. Une demande peut être refusée en tout ou en partie si :

- le suspect ou l'accusé n'est pas un ressortissant ou un résident permanent de l'Estonie ;
- l'infraction pénale objet de la demande est une infraction politique ou une infraction militaire au sens des dispositions de la Convention européenne d'extradition et de son Protocole additionnel ;
- l'infraction a été commise hors du territoire de l'Etat requérant ; la demande est contraire aux principes de la procédure pénale estonienne.

Eléments complémentaires

875. Comme expliqué précédemment, c'est le ministère de la Justice qui est l'autorité centrale chargée d'envoyer et de réceptionner les demandes d'entraide judiciaire. Dans le respect de l'article 15, alinéa 6 de la *Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale* (STCE 30), la République d'Estonie a déclaré qu'une copie des commissions rogatoires adressées directement aux autorités judiciaires devait être transmise au ministère de la Justice estonien. Elle a confirmé cette déclaration en ratifiant le Deuxième protocole additionnel, qui encourage le principe des contacts directs entre autorités judiciaires. A cet égard, l'article 6 de la *Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre Etats membres de l'Union européenne* (2000) prévoit des contacts directs entre autorités compétentes.

Recommandation 37

876. Selon les autorités estoniennes, l'entraide judiciaire n'est pas soumise à la condition de la double incrimination. Le CPP ne contient d'ailleurs aucune disposition qui exigerait une telle condition. Toutefois, dans une déclaration faite au titre de l'article 23, paragraphe 1, et de l'article 2 de la *Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale* (STCE 30), l'Estonie « se réserve le droit de refuser l'entraide judiciaire dans les cas où la demande concerne un acte qui n'est pas considéré comme une infraction dans la législation estonienne ».

877. La définition de l'infraction de blanchiment de capitaux dans le droit estonien présente certaines limites : l'entente en vue de commettre des actes de blanchiment de capitaux n'est pas incriminée. En outre, il n'apparaît pas clairement si une condamnation préalable pour l'infraction principale est exigée pour pouvoir prononcer une condamnation pour blanchiment de capitaux. Qui

plus est, l'infraction de financement du terrorisme ne couvre pas le financement d'un terroriste individuel. La définition de cette infraction est donc plus étroite que celle des normes internationales. Ces restrictions au niveau des infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme limitent à leur tour la mesure dans laquelle des mesures coercitives peuvent être employées en Estonie pour répondre à une demande d'entraide judiciaire, du fait de la condition de la double incrimination énoncée dans la réserve relative à la *Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale* (STCE 30). La décision-cadre du Conseil de l'UE du 22 juillet 2003 sur l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou de preuves (JO L 196 du 02.08.2003, p. 45), qui prévoit une exception à la condition de la double incrimination lorsque la demande d'exécution d'une décision de gel émane d'un pays membre de l'Union européenne, a été mise en œuvre en Estonie par le biais d'un amendement au CPP (articles 508¹—508¹²).

878. Les autorités estoniennes ont déclaré que l'Estonie n'exécute les commissions rogatoires aux fins de la perquisition ou de la saisie de biens que si cette exécution est conforme au droit estonien et qu'elle ne porte pas atteinte à la réserve et à la déclaration formulées par l'Estonie dans l'instrument de ratification de la *Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale* (STCE 30).

879. Par conséquent, l'incertitude exprimée par les évaluateurs dans le rapport d'évaluation du deuxième cycle MONEYVAL quant à une possible restriction de l'octroi de l'entraide judiciaire du fait de la condition de la double incrimination subsiste.

Recommandation 38

880. Dans le rapport d'évaluation du deuxième cycle, les évaluateurs avaient recommandé aux autorités estoniennes de réexaminer leur législation nationale afin de s'assurer qu'elle n'était pas contraire à l'obligation générale prévue dans la Convention de Strasbourg de prendre des mesures conservatoires au nom d'Etats étrangers dans le contexte de procédures pénales et qu'elle prévoyait la possibilité d'une telle entraide même en l'absence de demande d'extradition. Cette recommandation reposait sur les dispositions du CPP en vigueur depuis 2000 relatives aux mesures conservatoires destinées à garantir l'exécution d'une confiscation à la demande d'un Etat étranger (§413² et §413⁹).

881. L'actuelle version du CPP ne contient pas de dispositions aussi détaillées à ce sujet. Dans leur réponse au questionnaire, les autorités estoniennes ont fait référence à la disposition générale de l'article 142 CPP aux termes duquel la saisie de biens consiste à recenser les biens d'un suspect, d'un accusé ou d'un prévenu ou les biens ayant fait l'objet d'actes de blanchiment de capitaux et à éviter leur transfert. Comme cet article ne traite pas des aspects internationaux, les autorités estoniennes ont précisé que la base juridique permettant d'appliquer cet article dans le cadre de la coopération internationale était fournie par l'article 433(3) CPP, formulé comme suit : « *la coopération internationale en matière pénale doit s'opérer dans le respect des dispositions des autres chapitres de ce code, à condition que cela n'aille pas à l'encontre des dispositions du présent chapitre.* »

882. Les demandes de saisie et de confiscation d'actifs peuvent être faites au titre de la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (*Convention de Strasbourg* ; STCE 141).

883. L'Estonie est partie à la Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs (STCE 70). Les conditions générales relatives à l'exécution des jugements répressifs étrangers sont énumérées à la Section 5 CPP « *Reconnaissance et exécution des jugements prononcés par des tribunaux étrangers* ». L'article 476 CPP dispose que l'entraide peut être

accordée à un Etat requérant dans l'exécution d'une peine ou de *toute autre sanction* prononcée pour une infraction pénale, dès lors qu'une demande correspondante accompagnée du jugement définitif ou d'une copie authentifiée de ce jugement ont été transmis au ministère de la Justice. Selon les autorités estoniennes, l'expression « *autres sanctions* » couvre également la confiscation, à condition que cette dernière ait été ordonnée par un jugement rendu à l'étranger, définitif et exécutable.

884. Aux termes de l'article 477(4), un jugement de confiscation rendu dans un Etat requérant qui met en cause une personne externe à la procédure ne sera pas exécuté en Estonie si la personne en question n'a pas eu la possibilité de défendre ses intérêts ou si le jugement est contraire à une décision de justice prononcée pour les mêmes faits dans le cadre d'une procédure civile conduite en vertu du droit estonien. Le ministère de la Justice doit vérifier que la demande est conforme aux prescriptions et que les documents requis sont joints, auquel cas il la transmet directement au tribunal compétent. Dans le droit estonien, les droits de la personne condamnée sont garantis à l'article 480 CPP, qui prévoit la présence d'un avocat lors de l'exécution de la confiscation. La compétence relative à la reconnaissance des jugements étrangers revient exclusivement au tribunal du comté de Harju, qui doit statuer sur les demandes dans un délai de 30 jours suivant leur réception. Les personnes externes à une procédure dont les intérêts sont concernés par un jugement peuvent, si elles se trouvent en Estonie, être convoquées à une audience du tribunal. La participation de la tierce partie est obligatoire au prononcé de la décision de confiscation. Si, une fois la convocation émise, il s'avère que la personne concernée ne se trouve pas en Estonie, la procédure de confiscation peut se poursuivre. Les autorités estoniennes ont indiqué qu'à ce jour, il ne s'est présenté qu'un seul cas de décision de confiscation rendue à l'étranger mettant en cause une tierce partie. Les sanctions pécuniaires, les amendes à concurrence des actifs et les *montants soumis à confiscation* doivent être convertis en EEK suivant le taux de change en vigueur à la date où la décision est rendue.
885. Les autorités estoniennes considèrent que l'article 84 du code pénal (« Substitution d'une compensation financière à la confiscation ») s'applique également dans le contexte international et que, de ce fait, les exigences du critère 38.1 sont également satisfaites lorsque la demande porte sur des biens de valeur équivalente. Cet article est formulé comme suit : « *Si des actifs découlant d'une infraction ont été transférés, utilisés ou si leur confiscation est impossible ou inapplicable pour d'autres raisons, le tribunal peut ordonner le paiement d'une somme équivalente au montant des actifs soumis à confiscation.* »
886. L'Estonie n'a pas conclu d'accords bi- ou multilatéraux particuliers permettant une coordination des actions de saisie ou de confiscation avec d'autres pays.
887. Elle ne dispose pas non plus d'un fonds pour les actifs saisis et n'a pas envisagé la mise en place d'un tel fonds, où tout ou partie des biens confisqués seraient déposés en vue d'être utilisés dans les domaines de la répression, de la santé, de la formation ou d'autres domaines appropriés.
888. Aux termes de l'article 85(1) du CP, les objets confisqués deviennent la propriété de l'Etat ou, dans les cas prévus dans un accord international, sont restitués. Les articles 469-470 CPP contiennent également des dispositions sur le transfert en Estonie ou dans un Etat étranger des biens confisqués : il peut être demandé à un Etat de remettre des biens qui se trouvent sur son territoire si « *les biens réclamés ont été acquis à la suite d'une infraction pénale* » faisant l'objet d'une procédure dans l'Etat requérant ou s'ils sont exigés en tant qu'éléments de preuves matérielles dans une procédure pénale conduite dans l'Etat requérant. La double incrimination est exigée. Les droits des tiers doivent être protégés et les biens doivent être remis à la personne compétente externe à la procédure, à la demande de la personne concernée, après l'entrée en vigueur du jugement. Dans les situations d'urgence, la saisie des biens et l'exécution d'une perquisition peuvent être demandées avant la transmission d'une demande de remise de biens.

889. L'Estonie remet les biens à un Etat étranger en application d'une décision rendue par un juge du tribunal de comté compétent sur les lieux où se trouvent les biens en question. Cette remise est organisée par l'autorité judiciaire compétente. Dans les situations d'urgence, les biens peuvent être saisis et une perquisition peut être réalisée à la demande d'un Etat étranger avant que sa demande de remise de biens n'ait été reçue.

Eléments complémentaires

890. Aucune disposition du droit estonien n'autorise la reconnaissance et l'exécution en Estonie de décisions de confiscation à caractère non pénal rendues à l'étranger.

Recommandation spéciale V

891. La RS V exige, entre autres, que chaque pays apporte aux autres pays, sur le fondement d'un traité, d'un accord ou de tout autre mécanisme relatif à l'entraide judiciaire ou à l'échange de renseignements, l'assistance la plus large possible dans le cadre des enquêtes, investigations ou procédures pénales, civiles ou administratives concernant le financement du terrorisme, des actes terroristes et des organisations terroristes.

892. Les mécanismes d'entraide judiciaire en vigueur en Estonie ont été décrits ci-dessus, dans les sections relatives au respect des Recommandations 36 à 38. Les mêmes dispositions juridiques s'appliquent au financement du terrorisme.

Statistiques

893. La CRF estonienne a fourni les statistiques suivantes concernant l'entraide judiciaire :

Entraide judiciaire dans des affaires de blanchiment de capitaux			
	2005	2006	2007
Demandes adressées à l'Estonie	6	5	35
Demandes adressées par l'Estonie	0	2	8

Entraide judiciaire dans des affaires de financement du terrorisme			
	2005	2006	2007
Demandes adressées à l'Estonie	0	3	0
Demandes adressées par l'Estonie	0	1	0

894. Avant la discussion en séance plénière, les autorités estoniennes ont indiqué qu'elles tiennent également des statistiques sur :

- l'origine de la demande (pays d'origine) ;
- le type d'infraction ;
- la date de la demande ;
- la date d'exécution de la demande ;
- le délai nécessaire à l'exécution de la demande.

6.3.2. Recommandations et commentaires

895. Les autorités estoniennes ont le pouvoir et les ressources nécessaires pour répondre en temps utile, avec efficacité et de manière constructive aux demandes d'entraide judiciaire émanant d'Etats étrangers. Le ministère de la Justice est l'autorité centrale en charge de la coopération en matière pénale. Il a à sa disposition assez d'instruments et de possibilités juridiques pour traiter les demandes qu'il reçoit, vérifier leur conformité et coopérer avec les autorités judiciaires de sorte que l'Estonie puisse répondre rapidement aux demandes d'entraide judiciaire. Un mécanisme est par ailleurs en place afin de traiter en priorité les demandes d'entraide judiciaire urgentes. Dans les situations où l'Estonie adresse à un Etat étranger une demande d'entraide judiciaire urgente, ladite demande peut également être transmise simultanément par le biais d'Interpol (organisation de police criminelle internationale) et par l'intermédiaire des autorités judiciaires.

896. La capacité à répondre à des demandes d'Etats étrangers qui sollicitent une entraide officielle aux fins d'investigations ou de la production d'éléments à titre de preuves formelles dans une affaire de blanchiment de capitaux est subordonnée à l'incrimination en Estonie de l'infraction de blanchiment de capitaux en cause. Les demandes d'entraide aux fins d'investigations dans le contexte d'une confiscation peuvent être exécutées si tant est que l'infraction pour laquelle la confiscation est ordonnée dans l'Etat requérant soit passible de mesures de confiscation en Estonie.

897. Par contre, la coopération internationale dans le domaine du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme pourrait, dans certains cas, pâtir de plusieurs lacunes au niveau de la législation nationale, en particulier s'agissant de la condition de la double incrimination et des insuffisances du droit interne à couvrir l'infraction de financement du terrorisme telle que définie dans les normes internationales. Il convient par ailleurs de citer l'incapacité à exécuter les décisions de confiscation civiles.

898. Il conviendrait de mettre en place des dispositifs afin de coordonner les mesures de saisie et de confiscation avec les autres pays. Les autorités estoniennes devraient également envisager de créer un fonds pour les actifs saisis et de partager les actifs confisqués avec les autres pays lorsque la confiscation est le résultat d'actions opérationnelles coordonnées.

899. L'Estonie n'a par ailleurs pas été en mesure de produire des statistiques sur les infractions principales, sur la nature des demandes (en précisant si elles ont ou non été acceptées) et sur le délai de réponse. Il est donc très difficile d'évaluer l'efficacité de ces mesures dans la pratique.

6.3.3. Conformité avec les Recommandations 36 à 38 et avec la Recommandation Spéciale V

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation
R.36	LC	Les insuffisances au niveau de l'infraction du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme pourraient limiter l'entraide judiciaire du fait de la condition de la double incrimination.
R.37	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.
R.38	LC	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.

RS. V	LC	Les insuffisances des dispositions du droit interne devant couvrir le financement du terrorisme pourraient limiter l'entraide judiciaire du fait de la condition de la double incrimination.
-------	----	--

6.4. Extradition (R.37 et 39, RS. V)

6.4.1. Description et analyse

900. L'Estonie exige la double incrimination pour la mise en œuvre de la Convention européenne d'extradition de 1957 et d'autres conventions internationales qui définissent les règles d'extradition, ainsi que dans le cadre des accords bilatéraux qu'elle a signés à ce jour. La règle de la double incrimination est énoncée à l'article 439(1) CPP « *Conditions générales des extraditions vers des Etats étrangers* », qui est formulé comme suit :

« L'extradition d'une personne aux fins de la poursuite d'une procédure pénale engagée contre elle dans un Etat étranger est autorisée si la personne en question est soupçonnée ou accusée d'une infraction pénale passible d'une peine d'emprisonnement d'au moins un an aux termes du droit pénal de l'Etat requérant et de celui de l'Estonie. »⁶³

901. S'agissant du mandat d'arrêt européen (MAE), l'Estonie applique les principes énumérés dans la décision-cadre relative au MAE. Par conséquent, la double incrimination n'est pas exigée à l'égard d'un autre Etat membre de l'UE pour les infractions désignées, si dans l'Etat ayant délivré le mandat, ces infractions sont passibles d'une peine d'emprisonnement d'au moins trois ans ou plus ou si la législation prévoit expressément une peine d'emprisonnement d'au moins 3 ans pour de telles infractions. La liste des infractions en question englobe le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

902. En Estonie, l'extradition est fondée sur la Convention européenne d'extradition (STCE 24), sur la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres ainsi que sur des accords d'extradition bilatéraux et multilatéraux.

903. Les procédures d'extradition et de remise sont régies au chapitre 19 du code de procédure pénale.

904. L'Estonie est également partie à différents accords internationaux portant partiellement ou exclusivement sur l'entraide judiciaire et sur l'extradition, par exemple :

- Accord de coopération pour la prévention du crime, conclu entre le Gouvernement de la République d'Estonie et le Gouvernement de la République de Finlande ;
- Accord sur l'entraide judiciaire et les rapports de droit en matière civile et pénale, conclu entre la République d'Estonie et l'Ukraine ;
- Accord sur l'entraide judiciaire et les rapports de droit en matière civile, familiale et pénale, conclu entre la République d'Estonie et la Fédération de Russie ;
- Accord sur les rapports de droit, conclu entre la République d'Estonie, la République de Lituanie et la République de Lettonie ;
- Accord sur l'entraide judiciaire, conclu entre le Gouvernement de la République d'Estonie et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique ;
- Accord sur l'octroi de l'entraide judiciaire et les rapports de droit en matière civile et pénale, conclu entre la République d'Estonie et la République de Pologne ;

⁶³ Soulignement ajouté.

- Convention établie sur la base de l'article K3 du Traité sur l'Union européenne relative à l'extradition entre les Etats membres de l'Union européenne ;
- Convention établie sur la base de l'article K3 du Traité sur l'Union européenne relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les Etats membres de l'Union européenne ;
- Convention établie sur la base de l'article K3 du Traité sur l'Union européenne relative à l'entraide et à la coopération entre les administrations douanières ;
- Convention d'application de l'Accord de Schengen ;
- Convention Cybercriminalité ;
- Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime ;
- Convention européenne d'extradition et ses deux protocoles additionnels ;
- Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs ;
- Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et son protocole additionnel ;
- Convention européenne pour la surveillance des personnes condamnées ou libérées sous condition ;
- Convention européenne sur la répression du terrorisme
- Convention européenne sur la transmission des procédures répressives ;
- Convention européenne sur le transfèrement des personnes condamnées et son Protocole additionnel ;
- Traité d'extradition entre le Gouvernement de la République d'Estonie et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique.

Procédure d'extradition avec les pays non-membres de l'UE

905. Pour être passible d'extradition, une infraction pénale doit être assortie d'une peine d'emprisonnement d'au moins 1 an. Par conséquent, le blanchiment de capitaux est une infraction passible d'extradition en Estonie. Selon les autorités estoniennes, aucun obstacle particulier ne se pose à l'extradition de personnes accusées d'actes de blanchiment de capitaux.
906. Toutefois, l'absence de la double incrimination est un motif valable pour refuser une extradition. Les demandes d'extradition sont traitées d'urgence.

Mandat d'arrêt européen (procédure d'extradition avec les pays membres de l'UE)

907. Le code de procédure pénale transpose aux articles 490-508 la Décision-cadre du Conseil de l'Union européenne relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres de l'UE. Les infractions pénales de blanchiment de capitaux et celles de financement du terrorisme entrent dans la catégorie des infractions pénales pour lesquelles le principe de la double incrimination a été supprimé dans l'Union européenne. Le fait qu'une personne soit un ressortissant n'est pas un motif recevable pour refuser l'exécution d'un mandat d'arrêt européen. La procédure simplifiée de remise est subordonnée au consentement de la personne concernée.
908. Un MAE doit être transmis sous la forme prévue dans la Décision-cadre et doit contenir les informations suivantes :
- nom et nationalité de la personne recherchée ;
 - informations relatives à l'autorité judiciaire ayant émis le mandat ;
 - précisions sur l'infraction en cause, sur la date, l'heure et les circonstances de sa commission ainsi que sur le niveau d'implication de la personne recherchée ;
 - si la personne a été reconnue coupable, si elle a été condamnée, si elle doit purger une peine d'emprisonnement ou si un mandat a été délivré pour son arrestation ; la peine encourue par la personne si jamais elle est condamnée ou qu'elle doit purger dans le cas où elle a déjà été condamnée ou la sanction qui a été prononcée.

909. A ce jour, la procédure du MAE n'a jamais été appliquée pour une affaire de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.
910. Concernant l'extradition, il est à noter que la Constitution de l'Estonie interdit l'extradition de ses ressortissants vers un Etat étranger :
- Art. 36. [...] Aucun ressortissant estonien ne sera extradé vers un Etat étranger, sauf dans les conditions prescrites par un traité international et suivant la procédure prévue par un tel traité et par la loi. L'extradition est décidée par le Gouvernement de la République. Quiconque fait l'objet d'une décision d'extradition dispose d'un droit de recours auprès d'un tribunal estonien [...].*
911. Il existe quelques exceptions à cette restriction générale. Pour preuve, l'Estonie peut extradier ses ressortissants en application d'engagements internationaux. Par exemple, dans le cadre du mandat d'arrêt européen (MAE), des ressortissants estoniens peuvent être extradés à condition que la peine d'emprisonnement soit purgée en Estonie (par contre, ils ne seront pas extradés aux fins de l'exécution de la peine si le verdict a déjà été prononcé).
912. Une autre restriction relative à l'extradition des ressortissants estoniens est fixée à l'article 440(2) CPP : l'extradition d'un ressortissant estonien n'est pas autorisée si la demande d'extradition en question porte sur une infraction militaire au sens des dispositions de la Convention européenne d'extradition et de son protocole.
913. Aux termes du critère 39.2(b), les pays qui n'autorisent pas l'extradition de leurs ressortissants au seul motif de la nationalité devraient, à la demande du pays requérant l'extradition, soumettre l'affaire sans tarder à leurs autorités compétentes afin que des poursuites soient engagées à l'égard des infractions mentionnées dans la demande. En Estonie, une telle situation pourrait se présenter lorsque l'affaire n'entre pas dans le champ d'application du MAE et qu'il n'existe pas d'autres mécanismes internationaux similaires. Toutefois, les autorités estoniennes n'ont pas été en mesure de citer une disposition spécifique qui couvrirait une telle possibilité. Même si les autorités estoniennes ont expliqué que lorsque l'extradition d'un ressortissant est refusée, la personne en question est passible de poursuites en Estonie (elles ont notamment cité l'article 474(5) CPP), cette démarche diffère de la procédure prescrite par l'article 39.2b. Il manque en particulier la précision que cette demande devrait être *soumise sans retard excessif* aux autorités estoniennes compétentes.
914. S'agissant de la procédure applicable, la décision d'extrader un ressortissant estonien est rendue par le Gouvernement sur la base du projet d'extradition préparé et soumis par le ministère de la Justice. L'extradition d'un ressortissant étranger est décidée par le ministre de la Justice (article 452(1), (2) CPP).
915. Dans les cas où l'Estonie peut extradier ses ressortissants, aucun obstacle ne se pose à la coopération internationale sur les aspects concernant la procédure ou la preuve.
916. La procédure d'extradition d'une personne vers un Etat étranger se décompose en plusieurs étapes : procédure préliminaire au ministère de la Justice et au ministère public, vérification par un tribunal de la validité juridique de l'extradition et décision relative à l'extradition incombant au pouvoir exécutif (article 443 CPP).
917. Afin d'éviter des retards excessifs et dans le respect du critère 39.4, des délais sont prévus à chaque étape de la procédure décrite ci-dessus. Les dispositions pertinentes en la matière figurent aux articles suivants du CPP :
- article 444(3) : le ministère de la Justice doit faire parvenir *rapidement* au ministère public une demande d'extradition conforme aux prescriptions et les pièces annexes ;

- article 445(4) : le ministère public doit envoyer *sans délai* au tribunal une demande d'extradition conforme aux prescriptions, accompagnée des éléments complémentaires ;
- article 447(2) : dans les situations *d'urgence*, un juge d'instruction peut, à la demande du ministère public, ordonner une arrestation provisoire avant que la demande d'extradition n'ait été réceptionnée ;
- article 447(5) : une personne ayant fait l'objet d'une arrestation provisoire peut être remise en liberté si l'Etat requérant n'envoie pas sa demande d'extradition dans un délai de *18 jours* suivant la date de l'arrestation provisoire en question. Une personne ayant fait l'objet d'une arrestation provisoire doit être remise en liberté si la demande d'extradition n'est pas réceptionnée dans un délai de *40 jours* suivant la date de l'arrestation provisoire en question ;
- article 450(1) : pour vérifier la validité juridique d'une extradition, le tribunal doit tenir une audience dans un délai de *10 jours* suivant la date à laquelle il a réceptionné la demande d'extradition en question ;
- article 452(6) : une fois en vigueur, une décision d'extradition doit être *immédiatement* transmise à la police judiciaire centrale, afin que cette dernière organise son exécution ;
- Article 452(8) : le ministère de la Justice doit informer *immédiatement* l'Etat requérant de la décision d'accorder ou de refuser l'extradition.

918. En cas de concours de demandes d'extradition, l'article 441 du CPP dispose que lorsque l'extradition d'une personne est demandée par plusieurs Etats, l'Etat vers lequel la personne sera extradée doit être déterminé avant tout en fonction de la gravité et du lieu de commission des infractions pénales commises par la personne, de l'ordre dans lequel les demandes ont été soumises, de la nationalité de la personne en cause et de la possibilité d'une extradition ultérieure vers un autre Etat.

Eléments complémentaires

919. Aux termes de l'article 444 du CPP, c'est le ministère de la Justice qui est l'autorité centrale en matière d'extradition. Par conséquent, la transmission directe des demandes d'extradition entre ministères compétents constitue la règle. Le ministère de la Justice vérifie que la demande d'extradition est conforme aux prescriptions et que l'ensemble des pièces annexes requises sont jointes. Si nécessaire, il peut accorder un délai supplémentaire à l'Etat requérant afin que ce dernier puisse lui transmettre des informations complémentaires. Si un Etat étranger adresse une demande d'extradition directement au ministère public, ce dernier doit en informer immédiatement le ministère de la Justice. Dans ce cas, le ministère public peut demander des informations complémentaires sans passer par l'intermédiaire du ministère de la Justice (article 445 CPP). Dans le cas de demandes entre Etats membres de l'UE, un contact direct entre autorités compétentes est autorisé.

920. L'article 449 du CPP prévoit une procédure d'extradition simplifiée :

« (1) *Un étranger peut être extradé vers l'Etat requérant suivant une procédure simplifiée sans vérification de la validité juridique de l'extradition, si la personne en question donne son consentement écrit en présence de son avocat.*

(2) *Une proposition de consentement à l'extradition dans le cadre d'une procédure simplifiée doit être faite à la personne réclamée après son arrestation. Ce consentement doit être immédiatement communiqué au ministre de la Justice, qui doit statuer sur l'extradition de la personne suivant la procédure prévue à l'article 452 du présent code.*

(3) *La décision du ministre de la Justice d'extrader le ressortissant étranger suivant une procédure simplifiée doit être rapidement transmise à la police pénale centrale aux fins de son exécution et au ministère public pour information. En cas de refus*

de l'extradition suivant une procédure simplifiée, le ministère public doit en être informé afin de décider s'il convient de produire une demande visant à reprendre la procédure pénale engagée par l'Etat requérant. »

Recommandation spéciale V

921. Dans le droit estonien, les actes terroristes et le financement du terrorisme sont des infractions passibles d'une peine d'emprisonnement de plus d'un an. A ce titre, ils peuvent donner lieu à extradition. Par conséquent, l'extradition pour ce type d'infractions peut être accordée quelle que soit la nationalité de la personne en cause.

922. Toutefois, les défaillances des dispositions juridiques régissant le financement du terrorisme par rapport aux normes internationales (le financement d'actes terroristes individuels n'est pas incriminé, des améliorations supplémentaires du cadre juridique relatif à la collecte de fonds sont nécessaires, etc.) et la condition de la double incrimination peuvent entraver l'extradition dans le cas d'infractions de financement du terrorisme.

Statistiques

923. Les autorités estoniennes ont produit les statistiques suivantes concernant les demandes d'extradition :

Demandes d'extradition								
	Demandes envoyées				Demandes reçues			
	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
Nbre total	18	11	6	2	13	9	1	6
Exécutées	18	11	6	2	13	9	1	4
Refusées	-	-	-	-	-	-	-	2
En instance	-	-	-	-	-	-	-	-
Suspendues	-	-	-	-	-	-	-	-

924. 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. En l'absence de telles statistiques, il est impossible de déterminer si les demandes sont traitées sans retard excessif.

6.4.2. Recommandations et commentaires

925. Les dispositions en matière d'extradition semblent complètes et conformes aux normes internationales.

926. Même si en principe, la Constitution estonienne n'autorise pas l'extradition de ressortissants estoniens, il existe plusieurs exceptions à cette règle générale. En revanche, s'agissant du critère 39.2b), 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 la poursuite des infractions indiquées dans la demande d'extradition. En Estonie, une telle situation pourrait se présenter lorsque l'affaire n'entre pas dans le champ d'application du MAE et qu'il n'existe pas d'autres mécanismes internationaux similaires. Même si les autorités estoniennes ont expliqué que lorsque l'extradition d'un ressortissant estonien est refusée, la personne en question est passible de poursuites en Estonie, cette démarche diffère de la procédure prescrite par l'article 39.2b. Il manque en particulier la précision que cette demande devrait être *soumise sans retard excessif* aux autorités estoniennes compétentes.

927. La décision relative à une demande d'extradition pour des faits de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme est prise selon que l'infraction commise est ou non passible de poursuites en Estonie en tant qu'acte de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Par conséquent, les actes de blanchiment pour lesquels il y a eu entente et le financement de terroristes individuels, par exemple, ne sont pas passibles d'extradition. Toutefois, cela ne devrait à priori pas poser de problème particulier dans la pratique, étant donné que le ministère de la Justice, qui est l'autorité centrale chargée de traiter les demandes d'extradition et d'entraide, et les tribunaux interprètent l'élément de la double incrimination d'une manière très large.

928. 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. En l'absence de telles statistiques, il est impossible de déterminer si les demandes sont traitées sans retard excessif.

6.4.3. Conformité avec les Recommandations 37 & 39 et avec la Recommandation Spéciale V

	Notation	Résumé des raisons propres au paragraphe 6.4 justifiant la notation globale de conformité
R.37	LC	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.
R.39	LC	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 la poursuite des infractions indiquées dans la demande d'extradition. Faute de statistiques détaillées, il est impossible de déterminer si les demandes d'extradition sont traitées sans retard excessif.
RS. V	LC	L'absence d'un système national incriminant largement le financement du terrorisme est susceptible de limiter les possibilités de l'Estonie en matière d'extradition.

6.5. **Autres formes de coopération internationale (R. 40 et RS. V)**

6.5.1. Description et analyse

929. La **CRF** participe activement aux activités du Groupe Egmont dont elle est membre depuis 2000. Elle utilise le site Internet sécurisé Egmont pour échanger des informations et, si besoin est, a recours au fax ou au mail. L'article 46 de la LPBCFT dispose que la CRF « *est habilitée à échanger des informations et à signer des accords de coopération avec des organismes étrangers qui remplissent les fonctions d'une cellule de renseignements financiers* ». Bien qu'elle puisse échanger des informations directement et spontanément avec d'autres CRF sans avoir au préalable mis de protocole d'accord en place, la CRF a signé plusieurs protocoles d'accord de ce type (pour une liste, voir paragraphe 294, ci-dessus). La Plateforme des Centres de renseignement financier de l'Union européenne a été créée en 2006 sous la présidence de la Commission européenne en vue de développer la coopération internationale entre les CRF de l'UE. Depuis 2006, la CRF est également le point de contact national de l'Estonie dans le réseau CARIN.

930. La coopération internationale au sein de la **police estonienne** est gérée à différents niveaux. La Direction générale de la police coordonne la coopération internationale pour l'ensemble de la police estonienne, y compris avec l'UE. Trois services de la police nationale (police judiciaire centrale, CLEP et FSC) coopèrent avec les services de police et les organisations internationales d'autres Etats. La police judiciaire centrale est chargée de la coopération opérationnelle transfrontalière. Elle comprend le bureau national Interpol, l'unité nationale Europol et le bureau Sirene. Elle dispose par ailleurs d'agents de liaison à l'étranger (Finlande, Russie). L'Estonie est membre d'Interpol depuis 1992 et d'Europol depuis 2005. La police peut échanger des informations directement avec la police d'autres pays, par le biais d'Europol et d'Interpol. Cet échange est possible sur demande, aussi bien pour les infractions de blanchiment de capitaux que pour les infractions principales. La coopération internationale dans le domaine des enquêtes doit être conforme au code de procédure pénale.

931. Aux termes de l'article 47 de la loi sur l'autorité de surveillance financière (LASF), l'**ASF** est habilitée à échanger des informations avec ses homologues étrangères « *aux fins de l'exercice de ses fonctions et de l'échange d'informations* ». Dans ce contexte, l'article 47(2) LASF précise que l'ASF peut envoyer et échanger des informations confidentielles dont une homologue étrangère a besoin dans l'exercice de ses fonctions. La LASF dispose en outre que les informations envoyées, reçues ou échangées de cette manière sont considérées confidentielles et qu'elles ne peuvent être utilisées qu'à des fins de surveillance. L'article 47(7) LASF indique que l'ASF « *peut user de la compétence et des droits qui lui sont conférés par [la LASF] et d'autres textes législatifs pour répondre à la requête d'une autorité de surveillance financière étrangère qui demande la transmission d'informations, la restriction d'un droit ou l'accomplissement d'un autre acte ou d'une autre activité, si l'autorité en question considère que tel est indispensable à l'exercice de ses activités de surveillance.* »

932. L'ASF estonienne a conclu des protocoles d'accord avec les autorités de surveillance de la Finlande, de la Suède, du Danemark, de l'Allemagne, de la Suisse, des Pays-Bas, de Chypre, de la Lettonie et de la Lituanie. Les évaluateurs ont appris que la plupart de ces protocoles comportent des clauses visant à promouvoir la coopération dans le domaine de la criminalité financière et/ou du blanchiment de capitaux. Au moment de la visite sur place, un projet de protocole d'accord était en cours de négociation avec la Banque de Russie⁶⁴. Les protocoles d'accord signés par l'ASF avec ses homologues étrangères autorisent également un échange d'informations tant spontané que sur demande. Tous les protocoles d'accord conclus par l'ASF contiennent en principe une liste de personnes contacts qui peuvent être contactées directement afin de garantir un flux d'informations le plus efficace possible. Qui plus est, la loi sur l'ASF (article 47) prévoit un échange d'informations avec une autorité de surveillance étrangère après réception d'une demande motivée et, par ailleurs, autorise l'ASF à communiquer spontanément des informations.

933. L'ASF estonienne a indiqué qu'elle réalise des inspections sur place (consacrées entre autres à la prévention LBC/CFT) dans des institutions financières, conjointement avec les autorités de surveillance financière de la Finlande, de la Suède, de la Lettonie et de la Lituanie.

Statistiques

934. La CRF tient des statistiques au format Excel sur les demandes qu'elle reçoit d'autres CRF et sur celles qu'elle envoie à d'autres CRF. Ces statistiques sont ventilées par pays. En conclusion, en 2004, la CRF a reçu 91 demandes de 23 pays et en a envoyé 30. En 2005, elle a reçu 81 demandes

⁶⁴ Le protocole d'accord avec la Banque centrale de Russie a été signé en août 2008. Ce protocole, qui peut être consulté sur le site Internet de l'ASF (http://www.fi.ee/failid/MoU_EFSA_and_Bank_of_Russia.pdf), comporte également des clauses sur l'échange d'informations relatives aux mesures anti-blanchiment et à la lutte contre le financement du terrorisme.

de 26 pays et en a envoyé 64. Enfin, en 2006, elle a reçu 113 demandes de 34 pays et en a envoyé 45. Il est à noter toutefois que les chiffres communiqués à l'équipe d'évaluation n'étaient pas toujours harmonisés et qu'ils présentaient parfois des divergences. Même si les autorités estoniennes ont indiqué que le délai moyen pour répondre à une demande d'une autorité étrangère est inférieur à 30 jours (et peut dans les situations d'urgence être ramené à 48 heures), les évaluateurs n'ont pas eu accès à des statistiques indiquant le délai de réponse et n'ont pas été en mesure de déterminer si l'information des autorités était basée sur des chiffres réels ou sur des estimatifs.

935. L'ASF ne tient pas de statistiques sur son échange d'informations avec des autorités de surveillance étrangères. Les représentants de l'ASF ont expliqué que de telles statistiques ne sont pas dressées dans la mesure où l'échange d'informations est permanent et qu'il remplit les conditions définies dans les différents protocoles d'accord. Ils ont précisé que la plupart des demandes concernent des procédures de délivrance d'une autorisation et qu'elles portent entre autres sur des informations relatives à la compétence et à l'honorabilité des directeurs et des propriétaires, à l'origine des fonds et aux procédures applicables en la matière ainsi qu'aux résultats d'audits externes et internes.

6.5.2. Recommandations et commentaires

936. L'ASF devrait tenir des statistiques détaillées sur son échange d'informations avec ses homologues étrangères (y compris sur l'échange spontané d'informations).

6.5.3. Conformité avec la Recommandation 40 et la RS V

	Notation	Résumé des raisons propres au paragraphe 6.5 justifiant la notation globale de conformité
R.40	C	
RS. V	C	

7. AUTRES ASPECTS

7.1. Ressources et statistiques

Remarque : la description, l'analyse et les conseils d'amélioration relatifs aux recommandations 30 et 32 se retrouvent dans toutes les parties pertinentes du rapport, à savoir dans toute la section 2, dans certaines parties des sections 3 et 4 et à la section 6. Une seule notation a été attribuée à chacune de ces recommandations, même si elles ont été abordées dans plusieurs sections. La section 7.1 du rapport contient les tableaux présentant cette notation et les raisons la justifiant.

Recommandation 30

7.1.1. Ressources - Conformité avec la recommandation 30

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation
R.30	LC	Les ressources humaines de la CRF semblent insuffisantes au vu de ses fonctions de surveillance. La police ne dispose pas de ressources (humaines et techniques) suffisantes 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.

Recommandation 32

7.1.2. Ressources - Conformité avec la Recommandation 32

	Notation	Résumé des raisons justifiant la notation
R.32	LC	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.

IV. TABLEAUX

Tableau 1 : Notations de conformité avec les recommandations du GAFI

Tableau 2 : Plan d'action recommandé pour consolider le système de LBC/FT

Tableau 1. Notations de conformité 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 ⁶⁵
Systèmes juridiques		
1. Infraction de blanchiment de capitaux	LC	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	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

⁶⁵ Ces raisons ne doivent être énoncées que lorsque la notation est d'un niveau inférieur à « Conforme ».

		<p>(qui n'incluent pas le blanchiment de capitaux, ni le financement du terrorisme).</p> <p>Les instruments utilisés ou destinés à être utilisés pour commettre une infraction ne sont pas soumis au régime de confiscation en valeur.</p> <p>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.</p>
Mesures préventives		
4. Lois sur le secret conformes aux recommandations	LC	<p>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.</p>
5. Devoir de vigilance envers la clientèle	LC	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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</p>

		<p>pays tiers remplissant ces critères.</p> <p>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 suivre lorsqu'elles entament une relation d'affaires avant d'avoir dûment exercé leur devoir de vigilance.</p> <p>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.</p>
6. Personnes politiquement exposées	LC	<p>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.</p> <p>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).</p>
7. Correspondant bancaire	LC	<p>Aucune disposition spécifique du droit estonien n'exige explicitement de comprendre l'activité du correspondant bancaire.</p> <p>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.</p> <p>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).</p> <p>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.</p>
8. Nouvelles technologies et transactions n'impliquant pas la présence des parties	PC	<p>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.</p>
9. Tiers et apporteurs d'affaires	LC	<p>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.</p>

		<p>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 celles prévues dans la LPBCFT en vigueur et que de ce fait, ils respectent la Recommandation 9.</p> <p>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.</p>
10. Conservation des documents	LC	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	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	<p>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).</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
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. <p>Les entités ne sont pas soumises à l'obligation de déclaration dans les cas suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> financement d'un terroriste individuel ; collecte de fonds à des fins de financement du terrorisme ;

		<p>apport de fonds en sachant qu'ils seront utilisés (pour une quelconque fin) par une organisation terroriste ou un terroriste individuel ;</p> <p>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).</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. <p>Les institutions financières ne sont pas tenues de donner dans leurs règles internes des instructions sur la détection des opérations inhabituelles et suspectes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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	<p>Les insuffisances dans la mise en œuvre des Recommandations 13, 15 et 21 par les institutions financières valent également pour les ENPFD.</p> <p>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.</p>
17. Sanctions	PC	<p>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</p>

		<p>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.</p> <p>Le régime de sanctions fondé sur les rappels à la loi 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> <p>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.</p>
18. Banques fictives	LC	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	<p>Aucun texte législatif ou réglementaire ni aucun autre moyen contraignant n'impose aux institutions financières</p> <p>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 ;</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
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

		<p>vigilance particulière lorsque les filiales et succursales sont basées dans des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les recommandations du GAFI.</p> <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	<p>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.</p> <p>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 enregistrement⁶⁶.</p>
24. EPNFD - Réglementation, surveillance et contrôle	PC	<p>Les bénéficiaires effectifs et les directeurs de casinos ne sont pas soumis à des « contrôles d'aptitude et d'honorabilité ».</p> <p>Les prestataires de services aux sociétés et trusts ne sont pas tous soumis à enregistrement.</p> <p>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.</p> <p>Absence de mécanismes adéquats permettant à l'Association du barreau estonien et à la Chambre des notaires d'exercer une surveillance effective.</p> <p>Manque de personnel affecté à la surveillance au sein de la CRF.</p>
25. Lignes directrices et retour d'informations	PC	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Les instances de surveillance (CRF, Association du barreau, Chambre des notaires) ne donnent pas suffisamment d'indications aux EPNFD.</p>
Mesures institutionnelles et autres		

⁶⁶ Voir note de bas de page 49.

26. CRF	C	
27. Services répressifs	C	
28. Pouvoirs des autorités compétentes	C	
29. Autorités de surveillance	LC	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	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	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	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	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> <p>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> <p><i>Mise en œuvre de la Convention sur le financement du terrorisme</i></p> <p>Le financement de terroristes individuels n'est pas incriminé.</p> <p>L'infraction de financement du terrorisme ne couvre pas la « collecte de fonds ».</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
36. Entraide judiciaire (EJ)	LC	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	<p>Aucun dispositif visant à coordonner les mesures de saisie et de confiscation avec les autres pays n'est en place.</p> <p>La création d'un fonds pour les biens saisis n'a pas été envisagée.</p> <p>Pas de partage avec d'autres pays des actifs confisqués lorsque la confiscation est le résultat d'actions opérationnelles coordonnées.</p>
39. Extradition	LC	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> <p>Faute de statistiques détaillées, il est impossible de déterminer si les demandes d'extradition sont traitées sans retard excessif.</p>
40. Autres formes de coopération	C	
Neuf Recommandations spéciales		
RS.I Mise en œuvre des instruments des Nations Unies	PC	<p>Absence d'un mécanisme national pour le gel des fonds de personnes ou d'entités établies dans l'UE.</p> <p>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.</p> <p>Absence d'une procédure nationale pour l'examen des demandes de désinscription des listes.</p>
RS.II Incrimination du financement du terrorisme	PC	<p>Le financement de terroristes individuels n'est pas érigé en infraction.</p> <p>L'infraction de financement du terrorisme ne couvre pas la « collecte de fonds ».</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
Gel et confiscation des actifs des terroristes	PC	<p>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.</p> <p>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).</p> <p>L'Estonie n'a pas de procédure nationale en place pour l'examen des demandes de désinscription des listes.</p> <p>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.</p> <p>En dehors des banques, les autres institutions financières et les EPNFD ne connaissent pas les</p>

		procédures à suivre pour mettre les Résolution du CSNU en œuvre.
RS.IV Déclaration d'opérations suspectes	LC	<p>Les entités ne sont pas soumises à l'obligation de déclaration dans les cas suivants :</p> <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). <p>Les différents types de tentatives d'opérations ne sont pas tous dûment couverts par les obligations de déclaration.</p> <p>Faute de statistiques détaillées établies avant 2008, il est difficile d'évaluer l'efficacité du système.</p>
RS.V Coopération au niveau international	LC	<p>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.</p> <p>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.</p>
RS. VI Obligations de LBC applicables aux services de transmission de fonds/de valeurs	LC	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	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Il n'existe pas de système de surveillance ou de contrôle des ONL tel que prévu par la Note interprétative à la RS VIII.</p> <p>Il n'y a pas de mécanismes particuliers en place qui permettraient aux autorités compétentes d'échanger rapidement leurs informations lorsqu'elles soupçonnent qu'un ONL est utilisé aux fins du</p>

		<p>financement du terrorisme.</p> <p>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.</p>
RS.IX Déclaration et communication transfrontalière	PC	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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'UE⁶⁷.</p>

⁶⁷ Voir note 28.

Tableau 2. Plan d'action recommandé pour consolider le système de LBC/FT

Système LBC/FT	Action recommandée (par ordre de priorité)
1. Généralités	
2. Système juridique et mesures institutionnelles associées	
2.1 Incrimination du blanchiment de capitaux (R.1 et 2)	<ul style="list-style-type: none"> • Le fait que la poursuite d'actes de blanchiment de capitaux ne nécessite pas une condamnation préalable ou simultanée pour l'infraction principale devrait être indiqué clairement dans la loi ou communiqué par le biais de lignes directrices ou d'actions de formation. • L'Estonie devrait introduire pleinement le concept de l'entente pour l'infraction de blanchiment de capitaux.
2.2 Incrimination du financement du terrorisme (RS.II)	<ul style="list-style-type: none"> • Il est recommandé de modifier le texte de loi incriminant les actes terroristes et la disposition incriminant le financement du terrorisme de manière qu'ils soient suffisamment larges et détaillés pour couvrir, outre le financement des organisations terroristes, tous les actes terroristes tels qu'exigés par les conventions des NU et le financement des terroristes individuels. Ces dispositions devraient également : <ul style="list-style-type: none"> – couvrir clairement les différents éléments exigés par la RS.II, en particulier la collecte de fonds par tous moyens, directement ou indirectement, et leur utilisation en tout ou en partie à des fins de financement du terrorisme ; – préciser qu'il n'est pas indispensable que les fonds aient été réellement utilisés pour la commission d'actes terroristes ou qu'ils aient un rapport avec un acte terroriste en particulier.
2.3 Confiscation, gel et saisie des produits du crime (R.3)	<ul style="list-style-type: none"> • Lorsque le blanchiment de capitaux est la seule infraction poursuivie, les biens blanchis devraient être couverts par le régime estonien de confiscation impérative. • La confiscation des instruments utilisés ou destinés à être utilisés pour commettre une infraction devrait être obligatoire et s'appliquer à l'ensemble des infractions désignées. • Les instruments utilisés ou destinés à être utilisés pour commettre une infraction devraient être soumis au régime de confiscation en valeur. • L'Estonie devrait introduire une législation spécifique sur les droits des tiers de bonne foi lorsqu'une décision de saisie est rendue (à ce jour, l'Estonie doit s'appuyer sur les principes généraux du droit).
2.4 Gel des fonds utilisés à des fins de financement du terrorisme	<ul style="list-style-type: none"> • L'Estonie devrait mettre un mécanisme national en place afin de pouvoir répondre aux demandes de gel d'actifs

(RS.III)	<p>émanant d'autres Etats et de permettre le gel de fonds de ressortissants et de résidents de l'UE.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une procédure nationale de suppression des listes devrait être établie dans le cadre de ces mesures. • La définition de « fonds » (telle que reprise des règlements de l'UE) ne couvre pas explicitement les fonds détenus « directement ou indirectement » ou contrôlés directement ou indirectement par des personnes désignées ; il conviendrait de la modifier et de l'adapter aux exigences de la RCSNU 1267 et de la RCSNU 1373. • 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. Il est donc recommandé aux autorités estoniennes d'envisager de diffuser aux institutions financières et aux autres entités des indications claires sur leurs responsabilités au titre du régime de gel. • L'Estonie devrait introduire des dispositions claires sur la procédure de déblocage des fonds et autres biens de personnes ou d'entités dont il s'avère, après vérification, qu'elles ne sont pas des personnes désignées et qu'une mesure de gel leur a été appliquée par erreur.
2.5 La cellule de renseignements financiers et ses fonctions (R.26)	<ul style="list-style-type: none"> • Même si la notation pour la Recommandation 26 est « conforme », il est à noter que le fait que la CRF ne dispose pas d'un budget autonome peut devenir un problème. Même si tel ne semble pas être le cas pour le moment, un budget séparé serait de nature à renforcer son indépendance.
2.6 Services répressifs, ministère public et autres autorités compétentes (R.27 et 28)	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de recommandation particulière.
2.7 Déclaration et communication transfrontalière	<ul style="list-style-type: none"> • L'Estonie devrait mettre un régime efficace en place visant à bloquer/retenir des espèces ou des instruments négociables au porteur lorsque des actes de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme sont soupçonnés à un passage à la frontière (critère IX.3 a). • Aucune disposition n'autorise les services de douanes à saisir des espèces au simple motif qu'ils soupçonnent des faits de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Dans un tel cas, ils doivent en informer la CRF, qui peut délivrer immédiatement une ordonnance de gel, ou engager une procédure pénale et en informer le procureur afin qu'un juge d'instruction rende une ordonnance de saisie des espèces. Or, ce système n'est pas pleinement opérationnel la nuit, les week-ends et les jours fériés. L'Estonie devrait se doter d'un système efficace permettant à tout moment de saisir des espèces au motif que des actes de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme sont suspectés (les évaluateurs estiment que le plus simple serait d'autoriser les services de douanes à saisir des espèces dès lors qu'ils soupçonnent une infraction de blanchiment de capitaux ou

	<p>de financement du terrorisme).</p> <ul style="list-style-type: none"> 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'UE⁶⁸.
3. Mesures préventives – Institutions financières	
3.1 Risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme	
3.2 Mesures de vigilance vis-à-vis de la clientèle, y compris les mesures renforcées ou réduites (R.5 à R.8)	<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 Etat membre de l'Espace économique européen ou dans un pays tiers où les exigences appliquées équivalent à celles prescrites par la LPBCFT. En l'absence d'indications plus précises à ce sujet, les autorités estoniennes devraient au moins diffuser des informations sur les pays qui remplissent ces critères 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. Les autorités estoniennes devraient mentionner clairement dans la loi que le concept de bénéficiaire effectif ne fait pas référence uniquement à la première personne physique de la chaîne mais (également) aux personnes physiques qui exercent <i>in fine</i> un contrôle sur l'activité d'autres personnes physiques. Concernant le critère 5.6, l'article 13(1) 4) de la LPBCFT exige la « <i>collecte d'informations sur la relation d'affaires et sur l'objet de la transaction</i> ». Cette disposition ne rend des sanctions qu'indirectement possibles (l'incapacité à satisfaire à ces exigences indique un manquement de l'institution à l'obligation de réaliser des contrôles internes). L'Estonie devrait introduire un régime de sanctions directes pour cette disposition. 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> ». En effet « <i>haut risque</i> » indique l'extrémité supérieure de l'échelle de risque, tandis que « <i>plus haut risque</i> » désigne uniquement une situation présentant un risque supérieur à la moyenne. Qui plus est, dans les catégories de l'article 19 LPBCFT, les clients non-résidents et les banques privées ne figurent pas dans les catégories à plus haut risque qui exigent des

⁶⁸ Voir note de bas de page 28.

	<p>mesures de vigilance renforcées. L'Estonie devrait remplacer l'expression « haut risque » par « à plus haut risque » et envisager d'ajouter les clients non-résidents et les banques privées aux catégories qui nécessitent des mesures de vigilance renforcées. Les autorités devraient en outre transmettre aux institutions financières des informations sur les catégories à haut risque existantes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'article 18 LPBCFT autorise l'application de mesures de vigilance simplifiées aux établissements de crédit et aux 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 qui remplissent ces critères. Même si la Méthodologie n'exige pas des mesures de vigilance simplifiées, dans le cas d'un tel système, les exigences du critère 5.10 doivent être remplies, ce qui n'est pas le cas en Estonie⁶⁹. • La LPBCFT exige des personnes soumises au devoir de vigilance qu'elles disposent de règles de procédure visant à garantir le respect des obligations de vigilance telles que définies dans la LPBCFT. Bien que cela ne soit pas mentionné explicitement, les autorités estoniennes considèrent que cette formulation couvre également les situations dans lesquelles une relation d'affaires est nouée avant que les mesures de vigilance n'aient été pleinement mises en œuvre. Le ministre des Finances est tenu de prendre un décret sur les critères à remplir par de telles règles de procédure, ce qui n'était pas le cas au moment de la visite sur place et qu'il conviendrait de faire dès que possible⁷⁰. • Lorsqu'un client refuse de fournir les documents complémentaires demandés aux seules fins de la vigilance continue, la LPBCFT devrait clairement exiger des institutions financières qu'elles mettent un terme à la relation d'affaires et qu'elles en informent la CRF (critère 5.16). • L'exception concernant les personnes politiquement exposées, en vertu de laquelle une « <i>personne qui n'exerce pas de fonctions publiques de premier plan depuis au moins un an à la date d'exécution de la transaction de même que les membres de sa famille et ses proches ne sont pas considérés comme des personnes politiquement exposées</i> » (article 20(1) LPBCFT) n'est pas conforme à la Méthodologie et devrait être supprimée. • S'agissant de la mise en œuvre effective de la
--	--

⁶⁹ Une liste des pays tiers soumis à des exigences équivalentes a été établie dans l'intervalle.

⁷⁰ Les règles édictées en la matière par le ministre des Finances ont été publiées dans le Journal officiel et sont entrées en vigueur le 11 avril 2008.

	<p>Recommandation 6, au moment de la visite sur place, au moins une des petites banques locales n'effectuait pas de contrôles indépendants afin de déterminer si leurs 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). Les autorités estoniennes devraient remédier à cette défaillance en examinant cette question de près et en envisageant de diffuser des instructions en la matière.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La loi devrait imposer clairement aux institutions financières de comprendre l'activité de leurs correspondants bancaires. • L'Estonie devrait instaurer une prescription légale imposant également aux institutions financières d'obtenir l'autorisation préalable de leur direction avant de nouer une relation avec un correspondant bancaire. • Dans le cas de relations de correspondants bancaires, les institutions financières devraient être tenues de consigner par écrit les responsabilités de chaque institution en matière de vigilance, mais également en matière de LBC/FT (communication, par ex.). • L'Estonie devrait introduire dans son droit des dispositions spécifiques destinées à éviter que les nouvelles technologies ne soient utilisées abusivement à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.
3.3 Tiers et apporteurs d'affaires (R.9)	<ul style="list-style-type: none"> • Les personnes soumises au devoir de vigilance devraient être 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 devraient fournir des indications aux institutions financières sur les pays dont on peut considérer qu'ils appliquent des exigences équivalentes à celles prévues dans la LPBCFT en vigueur et que de ce fait, ils respectent la Recommandation 9. • Les autorités estoniennes devraient préciser que la responsabilité pour l'identification des clients et les vérifications incombe <i>in fine</i> à l'institution financière ayant recours à un tiers, y compris dans les conditions prévues à l'article 14(4) LPBCFT.
3.4 Secret et confidentialité au sein des institutions financières (R.4)	<ul style="list-style-type: none"> • Il conviendrait de revoir les dispositions qui autorisent un échange d'informations entre institutions financières dans les cas prescrits par la R. 7, la R. 9 et la RS VII : leur formulation gagnerait à être simplifiée afin de faciliter leur application dans la pratique. Par ailleurs, il serait utile de fournir des indications complémentaires⁷¹.
3.5 Conservation des documents et	<ul style="list-style-type: none"> • La LPBCFT (en particulier, son article 63) doit être

⁷¹ Cela a déjà été fait dans une certaine mesure pour les pays qui peuvent être considérés comme « *des pays membres de l'espace économique européen* » ; voir note de bas de page 30.

<p>règles relatives aux virements électroniques (R.10 et RS.VII)</p>	<p>modifiée de sorte à préciser que les sanctions s'appliquent également aux établissements de crédit et aux bureaux de change qui ne respectent pas les dispositions énoncées.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Des mesures doivent être prises afin de sensibiliser pleinement les établissements de crédit et les prestataires de services de paiement aux exigences du Règlement (CE) n° 1781/2006. En outre, l'ASF et la CRF devraient élaborer un mécanisme de suivi adapté, destiné à vérifier la bonne mise en œuvre du règlement précité. • Ni l'ASF ni la CRF n'ont informé les établissements de crédit et les prestataires de services de paiement de leurs obligations au titre du Règlement (CE) n° 1781/2006. Pour les besoins d'une bonne application de ce règlement de l'UE (et par conséquent de la RS VII), il est indispensable de sensibiliser les entités à ses exigences en matière de transferts de fonds. En outre, des inspections sur place et des techniques de suivi à distance devraient permettre de vérifier et d'évaluer la mise en œuvre de ce Règlement de l'UE par les établissements de crédit et les prestataires de services de paiement. Les instruments de surveillance utilisés par l'ASF et la CRF devraient inclure un contrôle du respect du Règlement de l'UE par les établissements de crédit et par les autres institutions financières qui interviennent dans les opérations le transfert de fonds.
<p>3.6 Contrôle des transactions et des relations d'affaires (R.11 et R.21)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les institutions financières devraient être tenues par une loi, par un règlement ou par un autre moyen contraignant d'examiner le contexte et l'objet des opérations complexes/d'un montant exceptionnellement élevé et de consigner leurs conclusions par écrit afin qu'elles puissent être consultées par les autorités compétentes et les commissaires aux comptes. • L'Estonie devrait introduire dans une loi, dans un règlement ou dans un autre moyen contraignant l'obligation pour les 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'autre institutions financières) issus de pays qui n'appliquent pas ou pas suffisamment les recommandations du GAFI ou qui y sont établis ; – 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. • L'Estonie devrait introduire des dispositions spécifiques sur l'application de contre-mesures lorsqu'un pays continue à ne pas appliquer ou à appliquer insuffisamment les Recommandations du GAFI.
<p>3.7 Déclarations d'opérations</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La LPBCFT devrait préciser que toutes les tentatives

<p>suspectes et autres déclarations (Recommandations 13, 14, 19, 25 et RS IV)</p>	<p>d'opérations doivent être signalées.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La définition du financement du terrorisme donnée à l'article 5 de la LPBCFT est interdépendante de celle prévue à l'article 237³ CP (infractions de financement du terrorisme). De fait, elle présente les mêmes limites et l'obligation de déclaration ne s'applique pas 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 ; – le fait de fournir des 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 en Estonie (article 237 CP). <p>Il est recommandé d'élargir le champ d'application de l'obligation de déclaration de sorte qu'il soit conforme à la RS. IV.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le secteur de l'assurance et les mutuelles d'épargne et de crédit n'ont déposé aucune DOS à ce jour, ce qui montre que ces entités ne sont vraisemblablement pas conscientes de leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux ou qu'elles ne sont pas suffisamment sensibilisées à cet égard. La CRF devrait renforcer la communication avec ces entités et leur formation afin qu'elles comprennent mieux leurs obligations en matière de déclaration.
<p>3.8 Contrôles internes, conformité, audit et succursales implantées à l'étranger (R.15 et R.22)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La LPBCFT exige des entités soumises au devoir de vigilance qu'elles définissent des règles de procédure écrites relatives à l'application de mesures de vigilance, qui doivent englober l'évaluation et la gestion du risque au regard du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, la collecte d'informations et la sauvegarde de données, la déclaration des opérations suspectes et des règles visant à vérifier le respect de ces exigences. Or, dans le système de la LPBCFT, il incombe au ministre des Finances de définir les spécificités de ces règles internes. Deux mois après la visite sur place, de telles règles n'étaient toujours pas en œuvre⁷². • Les institutions financières devraient être tenues de donner dans leurs règles de procédure internes des instructions sur la détection des opérations inhabituelles et suspectes. • Il est recommandé d'élargir les prescriptions légales

⁷² Voir note de bas de page 45.

	<p>relatives à la formation continue des employés de sorte que cette formation porte également sur l'évolution de la lutte contre le BC/FT et qu'elle donne des informations sur les techniques, les méthodes et les tendances actuelles de BC/FT.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les autorités estoniennes devraient introduire une prescription imposant aux établissements de crédit et aux institutions financières de mettre en place d'autres procédures de sélection à l'embauche de leurs nouveaux employés que celles prévues dans les articles pertinents de la LECr, de la LAA, de la loi sur les fonds d'investissement et de la loi sur le marché des valeurs mobilières pour les employés rattachés à la fonction d'audit et pour les membres de la direction. • Les dispositions de la LPBCFT exigeant la mise en œuvre de mesures de LBC/FT par les filiales et succursales étrangères des établissements de crédit et des institutions financières devraient aller au-delà de la vigilance vis-à-vis de la clientèle et de la conservation des documents. • Les établissements de crédit et les institutions financières devraient être tenus d'exercer une vigilance particulière lorsque leurs filiales ou succursales sont basées dans des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les recommandations du GAFI. • Lorsque les exigences minimales diffèrent entre le pays d'accueil et le pays d'origine, il conviendrait d'établir comme règle que les filiales et succursales à l'étranger doivent appliquer les normes les plus strictes, si tant est que les textes législatifs et réglementaires locaux (à savoir, du pays d'accueil) les y autorisent.
3.9 Banques fictives (R.18)	<ul style="list-style-type: none"> • La LECr ne prévoit des mesures de sauvegarde que pour l'établissement et l'exploitation de banques fictives qui sont dirigées depuis un pays situé hors de l'Espace économique européen (EEE). Il conviendrait de supprimer cette restriction à l'EEE. A la place, la LECr devrait interdire l'établissement et l'exploitation de banques fictives, quel que soit le pays à partir duquel elles sont dirigées (même s'il est clair que l'ASF n'a pas pour politique ni pour pratique de délivrer des autorisations à des banques fictives).
3.10 Système de surveillance et de contrôle – autorités compétentes et OAR. Rôle, fonctions, devoirs et pouvoirs (y compris sanctions) (R.23, 29, 17 et 25)	<ul style="list-style-type: none"> • L'Estonie devrait adopter des dispositions juridiques indiquant clairement que les personnes dont le casier judiciaire n'est pas vierge ne sont pas autorisées à devenir les bénéficiaires effectifs d'une participation significative ou de contrôle dans une institution financière. • L'Estonie devrait introduire un régime d'enregistrement efficace pour les institutions financières qui ne sont pas soumises à la surveillance de l'ASF estonienne au titre de l'article 2 de la loi sur l'ASF⁷³. • La CRF estonienne devrait être habilitée à exiger aux fins

⁷³ Voir note de bas de page 49.

	<p>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.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La CRF devrait être habilitée à annuler ou à suspendre l'enregistrement d'une institution financière qui est soumise à sa surveillance et qui ne satisfait pas aux exigences de LBC/FT. • Le système de sanctions indirectes par le biais de rappels à la loi de l'ASF, prévu par la LPBCFT pour les dispositions de la LPBCFT qui ne sont pas couvertes par une disposition spécifique de la LPBCFT régissant les sanctions (ce qui est le cas pour plusieurs mesures de vigilance importantes), ne constitue pas un régime de sanctions (pleinement) efficace, dissuasif et proportionné. Il conviendrait de revoir ce système et de le remplacer par un régime de sanctions directes prévoyant des sanctions dans la LPBCFT pour l'ensemble des obligations de LBC/FT pertinentes. • 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. L'ASF devrait réactualiser ses lignes directrices en tenant compte des exigences de la nouvelle LPBCFT⁷⁴. • La CRF devrait adresser aux entités qu'elle surveille des lignes directrices sur les prescriptions légales et sur les mesures préventives décrites dans cette loi.
3.11 Services de transfert de fonds et de valeurs (RS.VI)	<ul style="list-style-type: none"> • La CRF devrait établir un programme d'inspections sur place pour l'ensemble des prestataires de services de paiement afin de vérifier qu'ils remplissent leurs obligations de LBC/FT.
4. Mesures préventives – entreprises et professions non financières	
4.1 Devoir de vigilance vis-à-vis de la clientèle et de conservation des pièces (R.12)	<ul style="list-style-type: none"> • Etant donné que les dispositions pertinentes de la LPBCFT s'appliquent aussi bien aux institutions financières qu'aux EPNFD, les commentaires et observations formulés au sujet des établissements de crédit et des institutions financières relativement aux Recommandations 5, 6, 8, 9, 10 et 11 valent également pour les EPNFD (à l'exception du critère 8.2 de la Méthodologie du GAFI). Par conséquent, les recommandations énoncées sont également valables pour les EPNFD. • L'article 30(6) de la LPBCFT s'applique uniquement aux institutions financières et pas aux EPNFD. Les évaluateurs

⁷⁴ L'ASF a indiqué qu'elle a adopté ses lignes directrices « *Mesures supplémentaires pour prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dans les établissements de crédit et les institutions financières* » le 22 octobre 2008 et qu'elle les diffuse sur son site Internet.

	<p>recommandent d'imposer également aux EPNFD, par le biais de textes législatifs secondaires (à savoir, règles édictées par le ministre des Finances), de mettre en place des mécanismes internes de contrôle complets, destinés à gérer les risques de BC/FT associés au type, à l'objet et à la complexité de leurs activités.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. Il est recommandé aux autorités estoniennes d'élaborer des lignes directrices allant dans ce sens. • Les casinos devraient être tenus non seulement d'identifier tout client effectuant une opération financière d'un montant égal ou supérieur au seuil de 3 000 USD/EUR fixé par le critère 12.1, mais également de vérifier son nom ; bien que la Méthodologie ne l'exige pas, il pourrait s'avérer plus aisé de modifier tout simplement la loi en utilisant le seuil (inférieur) de 30 000 EEK (1 917,34 EUR) imposé par la LPBCFT.
4.2 Déclaration d'opérations suspectes (R.16)	<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 EPNFD et les recommandations formulées à cet égard s'appliquent également à la Recommandation 16. • Certaines EPNFD semblent moins conscientes de leurs obligations. Par exemple, à ce jour, les avocats, les promoteurs immobiliers, les comptables et les commissaires aux comptes n'ont transmis qu'un très petit nombre de DOS. Il est donc nécessaire de renforcer la sensibilisation de ces entités afin qu'elles comprennent mieux leurs obligations de déclaration (même si la CRF estonienne a déjà proposé différents séminaires de formation à ces entités).
4.3 Réglementation, surveillance et contrôle (R.24-25)	<ul style="list-style-type: none"> • Les bénéficiaires effectifs et les responsables de casinos devraient être soumis à des contrôles « d'aptitude et d'honorabilité » lors de l'octroi d'une licence, d'un transfert de propriété ou d'une embauche. • La loi devrait exiger l'enregistrement de toutes les personnes fournissant des services aux sociétés et trusts, que cette prestation constitue ou non leur principale activité professionnelle ou économique. • L'Association du barreau estonien n'est chargée de la surveillance LBC/FT que de ses membres. Or, certains avocats en activité (praticiens du droit indépendants) font le choix de ne pas adhérer à cette association, comme la loi les y autorise. Ils sont alors soumis à la seule surveillance de la CRF qui, à ce jour, n'a inspecté aucun avocat. La CRF devrait déterminer le nombre de ces avocats (par ex. en les obligeant à se déclarer) et les

	<p>soumettre à un contrôle. (On pourrait également envisager de rendre leur adhésion à l'Association du barreau obligatoire, afin qu'ils soient contrôlés par cette association).</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Chambre des notaires et l'Association du barreau estonien devraient instaurer des mécanismes de suivi et de surveillance afin de vérifier que leurs membres remplissent leurs obligations de LBC/FT. • La CRF, la Chambre des notaires et l'Association du barreau estonien devraient élaborer et diffuser des lignes directrices afin d'aider les entités soumises au devoir de vigilance à remplir leurs obligations de LBC/FT.
4.4 Autres entreprises et professions non financières (R.20)	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de recommandation particulière.
5. Personnes morales, structures juridiques et organismes à but non lucratif	
5.1 Personnes morales – accès aux informations relatives aux bénéficiaires effectifs et au contrôle (R.33)	<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 contrôle devraient être renforcées. • Le respect de l'obligation pour les sociétés à responsabilité limitée de tenir un registre des actions et un registre des actionnaires devrait être vérifié. • Il conviendrait d'améliorer le cadre juridique de sorte qu'il garantisse la production en temps utile d'informations appropriées et précises sur les bénéficiaires effectifs et sur la structure de contrôle des personnes morales.
5.2 Structures juridiques – Accès aux informations relatives aux bénéficiaires effectifs et au contrôle (R.34)	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de recommandation particulière.
5.3 Organismes à but non lucratif (RS.VIII)	<ul style="list-style-type: none"> • Les autorités estoniennes devraient réexaminer la pertinence des lois et règlements destinés à prévenir le détournement de l'activité des ONL aux fins du financement du terrorisme. • Les autorités estoniennes devraient sensibiliser le secteur des ONL au risque du financement du terrorisme et lui diffuser des lignes directrices à ce sujet. • Les autorités estoniennes devraient exercer une surveillance ou un contrôle sur les ONL comme prévu par la Note interprétative à la RS VIII. • Il conviendrait d'instaurer des mécanismes permettant à l'ensemble des autorités compétentes d'échanger rapidement leurs informations lorsqu'elles soupçonnent qu'un ONL est utilisé à des fins de financement du terrorisme. • L'Estonie devrait désigner des points de contact ou instaurer une procédure particulière pour répondre aux

	demandes d'informations émanant de l'étranger concernant certains ONL.
6. Coopération nationale et internationale	
6.1 Coopération et coordination au niveau national (R.31)	<ul style="list-style-type: none"> • Il semble qu'à ce jour, il n'existe pas véritablement de coordination formelle entre les autorités de surveillance (accords formels, échange d'informations, etc.). Pour améliorer la coopération nationale dans le domaine de la LBC/FT, il serait utile que les autorités de surveillance, en particulier l'ASF et la CRF, formalisent leur coopération et la coordination de leurs activités de surveillance par le biais d'un protocole d'accord ou d'autres moyens.
6.2 Les conventions et résolutions spéciales des Nations Unies (R.35 et RS.I)	<ul style="list-style-type: none"> • L'Estonie devrait mettre en œuvre l'ensemble des dispositions des conventions internationales pertinentes qu'elle a ratifiées. Elle devrait en particulier préciser dans la loi ou par le biais de lignes directrices et d'actions de formation que la poursuite d'actes de blanchiment de capitaux ne nécessite pas une condamnation préalable ou simultanée pour l'infraction principale. • Il est recommandé de modifier le texte de loi incriminant les actes terroristes et la disposition incriminant le financement du terrorisme de manière qu'ils soient suffisamment larges et détaillés pour couvrir, outre le financement des organisations terroristes, les actes terroristes tels qu'exigés par les conventions des NU et le financement des terroristes individuels. • Ces dispositions devraient également : <ul style="list-style-type: none"> – couvrir clairement les différents éléments exigés par la RS.II, en particulier la collecte de fonds par tous moyens, directement ou indirectement, et leur utilisation en tout ou en partie à des fins de financement du terrorisme ; – préciser qu'il n'est pas indispensable que les fonds aient été réellement utilisés pour la commission d'actes terroristes ou qu'ils aient un rapport avec un acte terroriste en particulier. • Les prescriptions des Conventions des Nations Unies devraient être examinées afin de s'assurer que l'Estonie satisfait pleinement à toutes les obligations correspondantes. L'Estonie devrait en particulier <ul style="list-style-type: none"> – instaurer un mécanisme national pour le gel des fonds de personnes ou d'entités établies dans l'UE ; – élargir la définition de fonds (telle que prévue dans les règlements de l'UE), qui à ce jour ne couvre pas explicitement les fonds détenus « directement ou indirectement » par des personnes désignées ou contrôlés directement ou indirectement par de telles personnes ; – mettre en place une procédure nationale pour l'examen des demandes de désinscription des listes.

6.3 Entraide judiciaire (R.36-38 et RS.V)	<ul style="list-style-type: none"> • Il conviendrait de mettre en place des dispositifs afin de coordonner les mesures de saisie et de confiscation avec les autres pays. • Les autorités devraient envisager la possibilité de <ul style="list-style-type: none"> – créer un fonds pour les actifs saisis et de – partager avec d'autres pays les actifs confisqués lorsque la confiscation est le résultat d'actions opérationnelles coordonnées. • D'autres statistiques (par exemple, sur la nature des demandes d'entraide judiciaire, si elles ont été ou non acceptées, leur délai de traitement, le type d'infractions principales correspondantes) sont nécessaires afin de démontrer l'efficacité du système.
6.4 Extradition (R.29, 37 et RS.V)	<ul style="list-style-type: none"> • L'Estonie devrait adopter une législation spécifique 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 la poursuite des infractions indiquées dans la demande d'extradition. • D'autres statistiques (concernant par exemple le délai de traitement des demandes) sont indispensables pour démontrer l'efficacité du système.
6.5 Autres formes de coopération (R.40 et RS.V)	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de recommandation particulière.
7. Autres aspects	
7.1 Ressources et statistiques (R. 30 et 32)	<ul style="list-style-type: none"> • Les autorités de surveillance devraient être dotées de ressources humaines plus importantes pour remplir les missions de surveillance qui leur sont confiées par la loi, en particulier les inspections sur place. • La police devrait disposer de ressources (humaines et techniques) plus importantes pour pouvoir lutter efficacement contre la criminalité économique. • Il conviendrait de renforcer les ressources (humaines et techniques) de l'OID. • En plus des statistiques actuelles, l'Estonie devrait établir les statistiques détaillées suivantes : <ul style="list-style-type: none"> – statistiques sur l'entraide judiciaire concernant les infractions principales ; – statistiques indiquant le délai dans lequel l'Estonie répond aux demandes d'extradition ; – statistiques sur l'échange d'informations entre l'ASF et ses homologues étrangères.

Tableau 3. Réponse des autorités à l'évaluation (si nécessaire)

Sections et paragraphes correspondants	Commentaires du pays

V. MISE EN ŒUVRE DE LA 3^E DIRECTIVE DE L'UE

L'Estonie est membre de l'Union européenne depuis 2004. En 2008, elle a mis en œuvre 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, « Directive ») et la *Directive 2005/60/CE de la Commission 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 exceptionnel ou à une échelle très limitée.*

Les sections suivantes décrivent les principales différences entre la Directive et les 40 Recommandations pertinentes + les 9 Recommandations spéciales du GAFI. Elles donnent ensuite une analyse des résultats de l'évaluation et des conclusions sur la conformité et l'efficacité du système mis en œuvre, avant d'énoncer des recommandations et des commentaires.

1. Auto-blanchiment	
<i>Directive</i>	L'autoblanchiment n'est pas explicitement couvert par la Directive mais n'est pas non plus exclu de son champ d'application.
<i>R. 1 du GAFI</i>	Lorsque les principes fondamentaux de leur droit interne l'exigent, les pays peuvent disposer que l'infraction de blanchiment de capitaux ne s'applique pas aux personnes ayant commis l'infraction principale.
<i>Éléments clés</i>	L'autoblanchiment est-il couvert ?
<i>Description et analyse</i>	L'autoblanchiment n'est pas explicitement prévu dans l'infraction de blanchiment de capitaux au sens du droit estonien (article 394 du code pénal). Au moment du premier cycle d'évaluation, le droit estonien n'autorisait pas la poursuite de l'infraction de blanchiment de capitaux dans les situations où la personne en cause avait commis l'infraction principale (« autoblanchiment »). Compte tenu des différents avis exprimés par les autorités estoniennes, les évaluateurs du deuxième cycle avaient vivement recommandé que la question du blanchiment des produits d'une infraction par son auteur soit clairement intégrée à la législation. Pendant le troisième cycle d'évaluation, les procureurs et juges étaient unanimes quant à la possibilité de poursuivre les actes d'autoblanchiment en Estonie. Pour preuve, ils ont donné aux évaluateurs des exemples de la pratique des tribunaux démontrant clairement qu'aucun obstacle ne se pose à l'ouverture d'une procédure à l'encontre de personnes ayant commis elles-mêmes l'infraction principale. Lorsqu'elles ont commis les deux infractions, les personnes sont poursuivies tant pour l'infraction principale que pour l'infraction de blanchiment de capitaux.
<i>Conclusion</i>	L'Estonie respecte la Directive et la Rec. 1 du GAFI.
<i>Recommandations et commentaires</i>	Pas de recommandations.
2. Responsabilité des personnes morales	
<i>Article 39 de la Directive</i>	Les Etats membres doivent veiller à ce que les personnes physiques et morales soumises à la Directive puissent être tenues pour responsables

	des violations des dispositions nationales adoptées conformément à la Directive.
<i>R. 2 et 17 du GAFI</i>	La responsabilité pénale en cas blanchiment de capitaux devrait s'étendre aux personnes morales. Lorsque ce n'est pas possible (à savoir, en raison des principes fondamentaux du droit interne), la responsabilité civile ou administrative doit s'appliquer.
<i>Éléments clés</i>	La Directive ne prévoit pas d'exceptions à la responsabilité des personnes morales. Elle étend cette responsabilité, au-delà de l'infraction de blanchiment de capitaux, aux infractions qui reposent sur des dispositions nationales adoptées conformément à la Directive.
<i>Description et analyse</i>	<p>L'Estonie a introduit la responsabilité pénale des personnes morales en 2002. L'article 14 du code pénal (qui figure dans la partie générale du code pénal) précise que la responsabilité pénale des personnes morales ne s'applique que dans les cas spécifiquement prévus par la loi :</p> <p style="padding-left: 40px;">(1) dans les cas prévus par la loi, une personne morale sera tenue responsable de tout acte commis dans son intérêt par l'un de ses organes ou de ses cadres dirigeants ;</p> <p style="padding-left: 40px;">(2) la poursuite d'une personne morale n'exclut pas la poursuite de la personne physique ayant commis l'infraction ;</p> <p style="padding-left: 40px;">(3) les dispositions de la présente loi ne s'appliquent pas à l'Etat, aux collectivités locales et aux personnes morales de droit public.</p> <p>La responsabilité pénale des personnes morales pour des actes de blanchiment de capitaux est prévue à l'article 394(3) et (4) CP :</p> <p style="padding-left: 40px;">(3) lorsqu'il est commis par une personne morale, un acte prévu à l'alinéa (1) du présent article est passible d'une sanction pécuniaire ;</p> <p style="padding-left: 40px;">(4) lorsqu'il est commis par une personne morale, un acte prévu à l'alinéa (2) du présent article est passible d'une sanction pécuniaire ou d'une dissolution forcée.</p> <p>Lorsqu'elles sont commises par une personne morale, toutes les infractions liées au (financement du) terrorisme sont passibles d'une sanction pécuniaire ou d'une dissolution forcée (articles 237(2), 237¹(2), 237² (2)) CP).</p> <p>Ces dispositions sont pleinement conformes aux critères 2.3 et II.4, mais présentent quelques insuffisances par rapport aux exigences de l'article 37 de la Directive :</p> <p>l'article 14 du CP exige comme condition préalable que « l'acte ait été commis dans l'intérêt de la personne morale par l'un de ses organes ou de ses cadres dirigeants ». Il est entendu que le terme « organe » désigne l'assemblée générale, la direction ou le conseil de surveillance d'une entreprise. On peut donc en conclure que les exigences de l'article 39, paragraphe 3, alinéas b) et c) de la Directive sont couvertes (« compétence pour prendre des décisions au nom de la personne morale » et « compétence pour exercer un contrôle au sein de la personne morale »). Il semble toutefois que les critères de l'article 39, paragraphe 3, alinéa a) de la Directive (« pouvoir de représentation de la personne morale ») ne soient pas remplis. L'article 14 du CP exige en outre qu'un lien puisse être établi entre l'acte criminel et une personne</p>

	<p>particulière (« <i>commis par l'un de ses organes ou cadre dirigeant</i> »). Ce critère peut s'avérer particulièrement difficile à remplir dans les circonstances de l'article 39, paragraphe 4 de la Directive, qui exige « <i>qu'une personne morale puisse être tenue pour responsable lorsque le défaut de surveillance ou de contrôle de la part d'une personne visée au paragraphe 3 a rendu possible la réalisation des violations visées au paragraphe 1 pour le compte d'une personne morale par une personne soumise à son autorité</i> ».</p> <p>S'agissant de l'extension de la responsabilité des entreprises au-delà de l'infraction de blanchiment de capitaux, y compris aux violations qui reposent sur des dispositions nationales adoptées conformément à la Directive, il convient de noter que le chapitre 7 de la LPBCFT prévoit des sanctions en cas d'infractions aux obligations qui découlent de cette loi. Dans tous les cas pertinents, ces dispositions permettent également d'imposer des sanctions à des personnes morales. Toutefois, les mêmes difficultés que celles décrites dans le rapport concernant l'application de sanctions aux personnes morales (toutes les obligations de la LPBCFT ne sont pas couvertes ; le régime de sanctions indirectes par le biais de rappels à la loi de la CRF est jugé insuffisant) se posent.</p>
<i>Conclusion</i>	L'Estonie n'a pas pleinement mis en œuvre l'article 39 de la Directive.
<i>Recommandations et commentaires</i>	<p>Pour respecter pleinement l'article 39 de la Directive, l'Estonie devrait :</p> <p>revoir les dispositions de son code pénal de sorte à permettre l'application de sanctions aux personnes morales dans les situations envisagées à l'article 39, paragraphe 3, alinéa a) et à l'article 39, paragraphe 4 de la Directive ;</p> <p>modifier le régime des sanctions au titre de la LPBCFT afin d'introduire, pour toutes les obligations découlant de la LPBCFT, un régime de sanctions directes (et non pas par le biais de rappels à la loi de la CRF) applicables aux personnes soumises au devoir de vigilance.</p>

3. Comptes anonymes	
<i>Article 6 de la Directive</i>	Les Etats membres doivent interdire à leurs établissements de crédit et autres établissements financiers de tenir des comptes ou des livrets d'épargne anonymes.
<i>R. 5 du GAFI</i>	Les institutions financières ne devraient pas tenir des comptes anonymes ou des comptes sous des noms visiblement fictifs.
<i>Éléments clés</i>	La Directive et la Recommandation du GAFI interdisent les comptes anonymes mais autorisent les comptes numérotés. La Directive autorise les comptes et livrets ouverts sous un nom fictif, mais les soumet systématiquement à l'application de mesures de vigilance à l'égard de la clientèle.
<i>Description et analyse</i>	L'article 15(2) de la LPBCFT exige des établissements de crédit et des institutions financières qu'ils « <i>ouvrent et tiennent des comptes uniquement sous le nom de leur titulaire</i> ». Par conséquent, on peut en conclure qu'il est interdit d'ouvrir des comptes anonymes, des comptes sous un nom fictif et des comptes numérotés. Les représentants du secteur privé rencontrés par les évaluateurs étaient tous conscients de cette restriction.
<i>Conclusion</i>	L'Estonie respecte la Directive et les Recommandations du GAFI.

<i>Recommandations et commentaires</i>	Pas de recommandations.
--	-------------------------

4. Seuil (DVC)	
<i>Article 7 b) de la Directive</i>	Les établissements et personnes soumis à la Directive doivent appliquer des mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle lorsqu'ils concluent, à titre occasionnel, une transaction de 15 000 EUR au moins.
<i>R. 5 du GAFI</i>	Les institutions financières devraient appliquer des mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle lorsqu'ils effectuent des transactions occasionnelles d'un montant <u>supérieur</u> au seuil désigné applicable.
<i>Éléments clés</i>	Les transactions d'un montant de 15 000 EUR sont-elles couvertes ?
<i>Description et analyse</i>	L'article 12 (2) 2) de la LPBCFT exige des entités qu'elles prennent des mesures de vigilance lorsqu'elles effectuent, à titre occasionnel, des transactions d'un montant égal ou supérieur à 200 000 EEK (12 782,32 EUR). Ce seuil est largement inférieur à celui prévu dans la Directive.
<i>Conclusion</i>	L'Estonie respecte la Directive.
<i>Recommandations et commentaires</i>	Pas de recommandations.

5. Bénéficiaires effectifs	
<i>Article 3(6) de la Directive</i>	La définition de « bénéficiaire effectif » établit les critères minimums qu'une personne physique doit remplir pour être considérée comme un bénéficiaire effectif dans le cas tant de personnes morales que de structures juridiques.
<i>R. 5 du GAFI (glossaire)</i>	Le terme de « bénéficiaire effectif » désigne la/les personne(s) physique(s) qui <i>in fine</i> possède(nt) ou contrôle(nt) un client et/ou la personne pour laquelle une transaction est effectuée. Il englobe également les personnes qui exercent en dernier ressort un contrôle effectif sur une personne morale ou une structure juridique.
<i>Éléments clés</i>	Quelle approche le pays suit-il pour sa définition de « bénéficiaire effectif » ?
<i>Description et analyse</i>	L'article 8 de la LPBCFT suit rigoureusement les dispositions de l'article 3, point 6 de la Directive
<i>Conclusion</i>	L'Estonie respecte la Directive.
<i>Recommandations et commentaires</i>	Pas de recommandations.

6. Activité financière à titre occasionnel ou à une échelle très limitée	
<i>Article 2(2) de la Directive</i>	Les Etats membres peuvent décider que les personnes morales et physiques qui exercent une activité financière à titre occasionnel ou à une échelle très limitée et où il y a peu de risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ne relèvent pas du champ d'application de l'article 3, paragraphe 1 ou 2, de la Directive. L'article 4 de la Directive 2006/70/CE de la Commission définit cette disposition plus en détail.
<i>R. du GAFI relative aux institutions financières</i>	Lorsqu'une activité financière est exercée par une personne physique ou morale de manière occasionnelle ou très limitée (selon des critères

	quantitatifs et dans l'absolu), de sorte que le risque de blanchiment est faible, un pays peut décider que l'application de tout ou partie des mesures anti-blanchiment n'est pas nécessaire. (Méthodologie, para 20, glossaire des 40 + 9 Rec. du GAFI)
<i>Éléments clés</i>	Le pays met-il en œuvre l'article 4 de la Directive 2006/70/CE de la Commission ?
<i>Description et analyse</i>	L'Estonie a décidé de ne pas avoir recours à la possibilité offerte par l'article 2(2) de la Directive.
<i>Conclusion</i>	L'Estonie a décidé de ne pas avoir recours à la possibilité offerte par l'article 2(2) de la Directive.
<i>Recommandations et commentaires</i>	Pas de recommandations.

7. Obligations simplifiées de vigilance	
<i>Article 11 de la Directive</i>	Par dérogation à l'article pertinent, la Directive définit les cas dans lesquels les institutions et personnes ne sont pas tenues d'appliquer des mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle. En revanche, l'obligation de recueillir suffisamment d'informations aux fins de l'exercice de la vigilance subsiste.
<i>R. 5 du GAFI</i>	La règle générale est que les clients doivent être soumis à l'ensemble des mesures relevant du devoir de vigilance à l'égard de la clientèle. Toutefois, dans certains cas, il est possible d'appliquer des mesures réduites ou simplifiées.
<i>Éléments clés</i>	Etablir la mise en œuvre et l'application de l'article 3 de la Directive 2006/70/CE de la Commission qui va au-delà du critère 5.9.
<i>Description et analyse</i>	L'article 17 de la LPBCFT décrit les mesures de vigilance simplifiées, qui peuvent être appliquées dans les conditions définies à l'article 18 de la LPBCFT. Ce dernier est conforme aux exigences de l'article 3 de la Directive 2006/70/CE de la Commission (à l'exception de l'exigence relative à l'interdiction de l'anonymat, qui découle de l'article 15(2) de la LPBCFT). L'article 18(5) de la LPBCFT autorise en outre le ministre des Finances à édicter un règlement définissant des critères supplémentaires pour les faibles risques. Tel est le cas du règlement n° 11 du ministre des Finances, du 3 avril 2008, qui va au-delà du critère 5.9. L'Estonie autorise les institutions financières à appliquer des mesures de vigilance simplifiées à l'égard des institutions financières d'autres Etats membres de l'UE, mais elle ne les y oblige pas.
<i>Conclusion</i>	L'Estonie ne respecte que partiellement la Directive, dans la mesure où elle laisse aux institutions financières la liberté d'appliquer ou non des mesures de vigilance simplifiées à l'égard des institutions financières d'autres Etats membres de l'UE (et qu'elle ne les y oblige pas).
<i>Recommandations et commentaires</i>	L'Estonie devrait rendre obligatoire l'application de mesures de vigilance simplifiées à l'égard des institutions financières d'autres Etats membres de l'UE (excepté dans les cas où tel est explicitement interdit par la Directive).

8. PPE	
<i>Articles 3(8) et 13(4) de la Directive</i>	La définition des PPE donnée dans la Directive correspond globalement à celle des 40 Recommandations du GAFI (article 3(8)).

	Elle prescrit l'application de mesures de vigilance renforcées à l'égard des PPE qui résident dans un autre Etat membre ou dans un pays tiers (article 13(4)). La Directive 2006/70/CE donne une définition plus large des PPE (article 2) et dispose que les personnes ne sont plus considérées comme des PPE dès lors qu'elles n'ont pas occupé de fonctions publiques importantes pendant une période d'au moins un an (article 2(4)).
<i>R. 6 du GAFI et glossaire</i>	La définition est similaire à celle donnée dans la Directive, mais elle s'applique aux personnes qui exercent d'importantes fonctions publiques à l'étranger.
<i>Key elements</i>	Le pays a-t-il mis l'article 2 (en particulier l'article 2(4)) de la Directive 2006/70/CE de la Commission en œuvre et applique-t-il l'article 13(4) de la Directive ?
<i>Description et analyse</i>	L'article 20(1) de la LPBCFT définit le concept de personnes politiquement exposées sur la base du droit estonien et exclut de cette définition les personnes qui n'exercent plus de fonctions publiques de premier plan depuis plus d'un an. L'article 21(1) de la LPBCFT soumet ce type de transactions à des mesures de vigilance renforcées, tandis que l'article 21(2) de la même loi prescrit en outre les obligations prévues à l'article 13(4) de la Directive.
<i>Conclusion</i>	L'Estonie respecte la Directive.
<i>Recommandations et commentaires</i>	Pas de recommandations.

9. Relations de correspondant bancaire	
<i>Article 13(3) de la Directive</i>	Dans le cadre des relations de correspondant bancaire, l'article 13(3) limite l'application de mesures de vigilance renforcées à l'égard de la clientèle aux relations avec des correspondants bancaires établis dans des pays non-membres de l'UE.
<i>R. 7 du GAFI</i>	La Recommandation 7 s'applique à tous les Etats.
<i>Eléments clés</i>	Le pays applique-t-il l'article 13(3) de la Directive ?
<i>Description et analyse</i>	Les autorités estoniennes ont expliqué que l'article 22 (relations de correspondant bancaire) énonce les règles spéciales applicables à l'article 18 de la LPBCFT (mesures de vigilance simplifiées). On peut donc en conclure que l'article 22 de la LPBCFT limite l'application de mesures de vigilance renforcées aux relations de correspondant bancaire nouées avec des institutions de pays non-membres de l'UE. L'article 18 LPBCFT autorise l'application de mesures de vigilance simplifiées uniquement dans le cas de relations de correspondant bancaire mises en place avec des institutions de pays membres de l'EEE.
<i>Conclusion</i>	L'Estonie n'applique l'article 13(3) a), b) et e) de la Directive qu'aux pays membres de l'EEE. Par contre, elle ne met pas pleinement en œuvre l'article 13 (3) c) et d) de la Directive. Il n'est pas clairement établi qu'il est obligatoire d'obtenir l'autorisation de la direction générale pour établir une relation de correspondant bancaire. De même, les banques concernées ne sont pas tenues de définir la répartition des responsabilités en matière de LBC/FT concernant les comptes de correspondant.
<i>Recommandations et commentaires</i>	L'Estonie devrait exiger que la mise en place de relations de correspondant bancaire soit soumise à l'autorisation de la direction et veiller à ce que les responsabilités des correspondants en matière de

	LBC/FT soient clairement énoncées dans l'accord de correspondant bancaire.
--	--

10. Mesures de vigilance renforcées à l'égard de la clientèle et anonymat	
<i>Article 13(6) de la Directive</i>	La Directive prescrit l'application de mesures de vigilance renforcées lorsque des menaces de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme peuvent résulter de <u>produits</u> ou de <u>transactions</u> favorisant l'anonymat.
<i>R. 8 du GAFI</i>	Les institutions financières devraient porter une attention particulière aux menaces de blanchiment de capitaux inhérentes aux <u>technologies</u> nouvelles ou en développement qui risquent de favoriser l'anonymat [...].
<i>Éléments clés</i>	Le champ d'application de l'article 13(6) de la Directive est plus large que celui de la R. 8 du GAFI. En effet, la Directive porte sur les produits et sur les transactions, sans tenir compte de l'utilisation de la technologie.
<i>Description et analyse</i>	L'article 15(2) de la LPBCFT interdit aux institutions financières de fournir des services qui peuvent être utilisés sans nécessiter au préalable l'identification et la vérification de l'identité du client. Cette disposition impose explicitement aux institutions « <i>d'ouvrir et de tenir un compte uniquement sous le nom de son titulaire</i> ». L'article 15(3) de la LPBCFT interdit, pour sa part, aux institutions financières de « <i>signer un contrat ou d'accepter d'ouvrir un compte ou un livret d'épargne anonyme</i> ». En dehors de ces deux articles, la LPBCFT n'aborde pas directement la question des produits ou transactions qui pourraient favoriser l'anonymat, si ce n'est qu'elle interdit aux institutions financières d'ouvrir des comptes pour des clients qui ne sont pas physiquement présents et qu'elle impose des mesures de vigilance renforcées aux autres personnes désignées, qui ont établi une relation d'affaires avec un client qui n'a pas été identifié et dont l'identité n'a pas été vérifiée sur place. L'article 30 de la LPBCFT énonce les exigences relatives à certaines transactions. Il ne traite pas des produits ou des technologies excepté au paragraphe 4, alinéa 5, « <i>moyens de communication</i> », qui dispose que les institutions doivent avoir des règles en place concernant l'utilisation des télécommunications. L'article 30(6) de la LPBCFT habilite d'ailleurs le ministère des Finances à édicter un règlement à ce sujet. L'article 22 des « <i>Prescriptions relatives aux règles de procédures définies par les établissements de crédit et les institutions financières, à leur mise en œuvre et à leur respect</i> » (Règlement 10 du ministre des Finances, du 3 avril 2008) indique qu'il convient de prêter une attention particulière à tous les « <i>éléments</i> » inhabituels (produits et transactions y compris) dans le cadre de la relation avec le client. Les institutions financières estoniennes ont été tenues d'adapter leurs règles internes à ces règles de procédure pour le 1 ^{er} novembre 2008 au plus tard. Toutefois, ces règles ne concernent pas spécifiquement les produits ou transactions qui favorisent l'anonymat.
<i>Conclusion</i>	L'Estonie n'a pas pleinement mis en œuvre l'article 13 (6) de la Directive.
<i>Recommandations et commentaires</i>	L'Estonie devrait exiger de ses institutions financières et EPNFD qu'elles prêtent une attention particulière aux produits et aux transactions qui favorisent l'anonymat.

--	--

11. Recours à des tiers	
<i>Article 15 de la Directive</i>	La Directive autorise, dans certaines circonstances, les personnes à recourir à des tiers d'un Etat membre de l'UE ou de pays tiers pour l'exécution des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle. Ces personnes sont classées par profession.
<i>R. 9 du GAFI</i>	Elle permet le recours à des tiers pour s'acquitter du devoir de vigilance à l'égard de la clientèle, mais sans classer les professions et les entités soumises à cette obligation par catégorie.
<i>Key elements</i>	Quelles sont les règles de procédure relatives au recours à des tiers ? Existe-t-il des conditions, des catégories, etc. particulières ?
<i>Description and Analysis</i>	Les personnes soumises au devoir de vigilance en Estonie sont autorisées à se fier à des « <i>informations qui leur sont transmises dans un format reproductible à l'écrit par un établissement de crédit inscrit au registre du commerce estonien, par une succursale d'un établissement de crédit étranger ou par un établissement de crédit dont le siège est enregistré et qui exerce son activité dans un Etat membre de l'Espace économique européen ou dans un pays tiers soumis à des exigences équivalentes à celles prévues dans la présente loi</i> » (article 14(4) de la LPBCFT). Pour comprendre pleinement le champ d'application de cette disposition, il est nécessaire de se pencher sur la définition « d'établissement de crédit » donnée dans la LPBCFT : la définition d'établissement de crédit donnée à l'article 6(1) de la LPBCFT est basée sur la définition énoncée à l'article 3 de la Loi sur les établissements de crédit (LECr) : « <i>entreprise dont l'activité économique principale et permanente consiste à recevoir les dépôts en espèces et les autres fonds remboursables de la population ainsi qu'à accorder, en son nom, des prêts et d'autres financements</i> ». La LPBCFT considère en outre qu'une agence d'un établissement de crédit étranger inscrite au registre du commerce estonien entre également dans la catégorie des établissements de crédit (article 6 (1) 2) LPBCFT).
<i>Conclusion</i>	En limitant la possibilité d'avoir recours à des tiers aux seuls établissements de crédit tels que définis (« <i>établissement de crédit inscrit au registre du commerce estonien, agence d'un établissement de crédit étranger, établissement de crédit qui est enregistré et qui exerce son activité dans un Etat membre de l'Espace économique européen ou dans un Etat tiers qui applique des exigences équivalentes à celles prévues dans cette loi</i> »), l'Estonie n'utilise pas de toutes les possibilités énoncées aux articles 15 ss de la Directive : par exemple, il n'est pas possible de faire appel à des bureaux de change et à des bureaux de transfert de fonds dans les circonstances décrites à l'article 15 (2) de la Directive. On peut donc en conclure que l'approche de l'Estonie est beaucoup plus restrictive que celle de la Directive et que, de ce fait, l'Estonie respecte la Directive.
<i>Recommandations et commentaires</i>	Pas de recommandations.

12. Commissaires aux comptes, experts-comptables et conseillers fiscaux	
<i>Article 2(1)(3)(a) de la Directive</i>	Les obligations de vigilance à l'égard de la clientèle et de conservation des documents s'appliquent aux commissaires aux comptes, aux experts-comptables externes et aux conseillers fiscaux

	dans l'exercice de leurs activités professionnelles.
<i>R. 12 du GAFI</i>	<p>Le devoir de vigilance relatif à la clientèle et de conservation des documents</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ne s'applique pas aux commissaires aux comptes et aux conseillers fiscaux ; 2. s'applique aux comptables lorsqu'ils préparent ou effectuent des transactions pour un client dans le cadre des activités suivantes : <ul style="list-style-type: none"> • achat et vente de biens immobiliers ; • gestion des capitaux, des titres ou d'autres actifs du client ; • gestion de comptes bancaires, d'épargne ou de titres ; • organisation des apports pour la création, l'exploitation ou la gestion de sociétés ; • création, exploitation ou gestion de personnes morales ou de structures juridiques, et achat et vente d'entités commerciales (critère 12.1 d).
<i>Eléments clés</i>	La Directive a une portée plus large que les normes du GAFI. Par contre, elle ne couvre pas forcément toutes les activités des comptables, telles que décrites au critère 12.1 d).
<i>Description et analyse</i>	<p>La LPBCFT précise à son article 3(1) qu'elle s'applique, entre autres</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ aux commissaires aux comptes et aux prestataires de services comptables (paragraphe 7) ▪ aux prestataires de services comptables et fiscaux (paragraphe 8). <p>Le chapitre 2 de la LPBCFT (articles 23-26), qui porte sur l'obligation relative à la conservation des documents, s'applique à toutes les entités soumises au devoir de vigilance, y compris aux comptables, aux commissaires aux comptes et aux conseillers fiscaux.</p>
<i>Conclusion</i>	La LPBCFT ne dispense pas les commissaires aux comptes, les conseillers fiscaux et les comptables de l'obligation de tenir à jour et de conserver les documents. Ils sont tenus aux mêmes obligations que toutes les autres entités couvertes par la loi.
<i>Recommandations et commentaires</i>	Pas de recommandations.

13. Transactions d'un montant élevé	
<i>Article 2(1)(3)e) de la Directive</i>	La Directive s'applique aux personnes physiques et morales négociant des biens, dès lors que les paiements sont effectués en espèces pour un montant d'au moins 15 000 EUR.
<i>R. 12 du GAFI</i>	L'application se limite aux négociants en métaux précieux ou en pierres précieuses.
<i>Eléments clés</i>	La Directive a une portée plus large.
<i>Description et analyse</i>	La LPBCFT s'applique (article 3 (1) (5)) aux négociants aux fins de l'application de la loi sur les pratiques commerciales dès lors qu'un paiement en espèces d'un montant minimum de 200 000 EEK ou d'un montant équivalent dans une autre devise est versé au négociant en une seule ou en plusieurs opérations combinées, sauf dispositions contraires

	de la loi. Les autorités estoniennes ont expliqué que l'expression « sauf dispositions contraires de la loi » employée à l'article 3 (1) (5) de la LPBCFT fait avant tout référence à l'article 14 (2) de la LPBCFT, qui dispose que si un paiement est effectué par le biais de plusieurs versements combinés dont le montant total est indéterminé, la personne en question doit être identifiée et son identité doit être vérifiée dès lors qu'il apparaît clairement que le montant spécifié a été dépassé.
<i>Conclusion</i>	La LPBCFT est conforme à la Directive.
<i>Recommandations et commentaires</i>	Pas de recommandations.

14. Casinos	
<i>Article 10 de la Directive</i>	Les Etats membres doivent imposer l'identification et la vérification de l'identité de tous les clients de casinos qui achètent ou vendent des plaques ou des jetons pour un montant de 2 000 EUR au moins. Cette obligation ne s'applique pas dans les cas où les clients sont identifiés à l'entrée.
<i>R. 16 du GAFI</i>	L'identité des clients qui effectuent des transactions d'un montant égal ou supérieur à 3 000 EUR doit être établie et vérifiée.
<i>Éléments clés</i>	Dans quelles situations les clients des casinos doivent-ils être identifiés ? Le seuil fixé dans la Directive pour les transactions est inférieur.
<i>Description et analyse</i>	L'article 16 LPBCFT exige des organisateurs de jeux de hasard (c.-à-d. les casinos et les établissements de jeux) qu'ils établissent et vérifient les données indiquées à l'article 23(3) LPBCFT (à savoir l'adresse de résidence, la profession ou le domaine d'activité et des informations relatives au statut de PPE) pour toutes les personnes qui paient ou touchent, en une seule ou en plusieurs opérations liées, une somme de plus de 30 000 EEK (environ 2 000 EUR) ou d'un montant équivalent dans une autre devise. En outre, l'article 23 LPBCFT impose aux entités soumises au devoir de vigilance d'identifier les personnes physiques au moyen des documents énumérés dans la loi sur les pièces d'identité, d'un titre de voyage en cours de validité ou d'un permis de conduire.
<i>Conclusion</i>	La LPBCFT est conforme à la Directive.
<i>Recommandations et commentaires</i>	Pas de recommandations.

15. Déclarations des experts-comptables, des commissaires aux comptes, des conseillers fiscaux, des notaires et des autres professions juridiques indépendantes à la CRF par l'intermédiaire d'un organisme d'autorégulation	
<i>Article 23(1) de la Directive</i>	Les experts-comptables, les commissaires aux comptes, les conseillers fiscaux, les notaires et les autres professions juridiques indépendantes ont la possibilité d'informer en premier lieu un organisme d'autorégulation, qui transmet ensuite rapidement et de manière non filtrée les informations à la CRF.
<i>Recommandations du GAFI</i>	Les recommandations du GAFI ne prévoient pas cette possibilité.
<i>Éléments clés</i>	Le pays a-t-il recours à la possibilité prévue par l'article 23 (1) de la Directive ?
<i>Description et analyse</i>	L'article 32 LPBCFT exige de toutes les personnes soumises au

	devoir de vigilance qu'elles informent directement la CRF.
<i>Conclusion</i>	L'Estonie n'autorise pas les entités soumises au devoir de vigilance à informer en premier lieu un organisme d'autorégulation ; elle n'utilise donc pas la possibilité offerte par la Directive de l'UE.
<i>Recommandations et commentaires</i>	Pas de recommandations.

16. Obligations de déclaration	
<i>Articles 22 et 24 de la Directive</i>	La Directive exige des institutions qu'elles fassent une déclaration lorsqu'elles savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner des actes de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme (article 22). Les personnes soumises à la Directive doivent s'abstenir d'effectuer toute transaction dont elles savent ou soupçonnent qu'elle est liée au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme et doivent en informer la CRF afin qu'elle puisse stopper la transaction. Lorsque le refus de réaliser la transaction n'est pas possible ou est susceptible d'empêcher la conduite d'une enquête, les personnes doivent en informer la CRF (article 24).
<i>R. 13 du GAFI</i>	Elle exige des entités qu'elles fassent une déclaration d'opération suspecte dès lors qu'elles soupçonnent que des fonds proviennent d'une activité criminelle ou qu'ils sont liés au financement du terrorisme.
<i>Éléments clés</i>	Dans quelles circonstances les entités sont-elles tenues de faire une déclaration ? Existe-t-il un cadre juridique portant sur les dispositions de l'article 24 de la Directive ?
<i>Description et analyse</i>	L'article 32 (1) LPBCFT décrit les obligations de déclaration que les institutions financières doivent remplir lorsqu'elles soupçonnent des actes de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme : « <i>Si, dans l'exercice d'activités économiques ou professionnelles ou à la réalisation d'un acte officiel, une personne soumise au devoir de vigilance détecte une activité ou des circonstances susceptibles de dissimuler des actes de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, ou si la personne en question a de bonnes raisons de soupçonner ou sait que des actes de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme sont commis, elle doit en informer immédiatement la Cellule de renseignements financiers.</i> » Ce libellé indique clairement que l'obligation de déclaration découle d'un soupçon d'actes de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Aux termes de l'article 32 (5) LPBCFT, « <i>une personne soumise au devoir de vigilance est autorisée à différer une transaction ou un acte officiel</i> », dès lors qu'elle se trouve dans une situation où une déclaration s'impose au titre de l'article 32 (1) LPBCFT. La transaction doit être effectuée si le fait de la différer risque de causer des dommages graves ou si cela risque d'entraver l'identification de la personne dont on soupçonne qu'elle a commis des actes de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Dans ce cas, la CRF doit être informée dès que la transaction en question a été effectuée.
<i>Conclusion</i>	L'Estonie respecte l'article 22 de la Directive et la Recommandation 13 du GAFI.

	Toutefois, il est à noter que l'Estonie ne respecte pas pleinement l'article 24 de la Directive, qui exige impérativement des entités soumises au devoir de vigilance qu'elles s'abstiennent d'effectuer toute transaction dont elles savent ou soupçonnent qu'elle est liée au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme. A la place, l'article 32 (5) LPBCFT <i>autorise</i> simplement les entités soumises au devoir de vigilance à reporter la transaction. Qui plus est, la Directive ne prévoit que quelques exceptions à cette obligation (article 24 : lorsque cela est impossible ou que cela risque d'entraver l'identification des bénéficiaires d'actes de BC ou de FT soupçonnés), mais elle n'autorise pas l'exécution d'une transaction « <i>si le fait de la reporter risque de causer des dommages graves</i> ».
<i>Recommandations et commentaires</i>	Pour mettre l'article 24 de la Directive pleinement en œuvre, l'Estonie devrait introduire l'obligation <i>impérative</i> pour les entités soumises au devoir de vigilance de s'abstenir d'effectuer toute transaction dont elles savent ou soupçonnent qu'elle est liée au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme. S'agissant des exceptions à cette obligation, l'Estonie devrait éliminer la possibilité pour les entités soumises au devoir de vigilance de réaliser une transaction si « <i>le fait de la différer peut causer des dommages graves</i> ».

17. Interdiction d'avertir le client (1)	
<i>Article 27 de la Directive</i>	L'article 27 impose aux Etats membres de protéger de toute menace ou acte hostile les employés des établissements ou des personnes soumis à la Directive.
<i>R. 14 du GAFI</i>	Pas d'obligation correspondante (les directeurs et les employés doivent être protégés par des dispositions légales contre toute responsabilité, pénale ou civile, pour violation des règles de confidentialité ; disposition équivalente à celle de l'article 26 de la Directive).
<i>Éléments clés</i>	L'article 27 de la Directive est-il en œuvre ?
<i>Description et analyse</i>	L'article 35 LPBCFT prévoit une large protection des institutions financières, de leurs directeurs et de leurs employés contre toute responsabilité civile (« <i>n'est pas [...] tenu responsable des dommages</i> ») et pénale (« <i>n'est pas considéré comme une violation à l'obligation de secret prévue par la loi ou par un contrat</i> ») pour violation des règles de confidentialité – qu'elles soient imposées par contrat ou par toute disposition législative, réglementaire ou administrative – s'ils font part de leurs soupçons de bonne foi à la CRF. Toutefois, cette disposition n'est conforme qu'à la Recommandation 14 du GAFI. En effet, l'article 27 de la Directive va plus loin et prévoit l'obligation pour les Etat membres de protéger de toute <i>menace</i> ou <i>acte hostile</i> les employés des établissements ou des personnes soumis à la Directive. A cet égard, les autorités estoniennes n'ont pu faire valoir que des dispositions générales du code pénal : article 120 – Menace (« <i>une menace de meurtre, de risques pour la santé, de dégâts matériels importants ou de destruction de biens est passible, si des raisons de craindre sa mise à exécution existent, d'une sanction pécuniaire ou d'une peine d'emprisonnement maximale d'un an.</i> ») article 121 – Violences physiques (« <i>le fait de nuire à la santé d'autrui ou d'infliger des coups, des blessures ou d'autres violences physiques</i> »)

	<p><i>entraînant des blessures est passible d'une sanction pécuniaire ou d'une peine d'emprisonnement maximale de 3 ans »).</i></p> <p>Toutefois, dans les cas où les menaces ou actes hostiles ne remplissent pas les critères des infractions pénales ci-dessus mentionnées (ce qui est généralement le cas dans les situations se limitant à des « actes hostiles»), aucune autre protection n'est prévue, étant donné que ni la LPBCFT ni les lois sectorielles ne prévoient de dispositions spécifiques de ce type.</p>
<i>Conclusion</i>	L'Estonie n'a pas mis en œuvre l'article 27 de la Directive.
<i>Recommandations et commentaires</i>	L'Estonie devrait prendre des mesures adéquates afin de protéger de toute menace ou acte hostile les employés des institutions et des personnes soumises à la Directive qui signalent des soupçons de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, en interne ou à la CRF.

18. Interdiction d'avertir le client (2)	
<i>Article 28 de la Directive</i>	L'interdiction d'informer le client s'étend aux situations où une enquête pour blanchiment de capitaux ou financement du terrorisme est en cours ou pourrait être ouverte. La Directive énumère les cas dans lesquels cette interdiction est levée.
<i>R. 14 du GAFI</i>	L'obligation prévue à la R. 14 couvre le fait de communiquer qu'une déclaration d'opération suspecte ou que des informations correspondantes ont été transmises à la CRF.
<i>Éléments clés</i>	Dans quelles circonstances l'interdiction d'informer le client s'applique-t-elle ? Existe-t-il des exceptions ?
<i>Description et analyse</i>	<p>L'article 34 LPBCFT énonce l'obligation de confidentialité des personnes soumises au devoir de déclaration : « <i>Il est interdit à une personne morale soumise au devoir de vigilance, à l'une de ses unités structurelles, à l'un de ses membres de direction ou à l'un de ses employés de signaler à une personne, bénéficiaire effectif ou représentant de la personne, qu'une déclaration la concernant a été transmise à la CRF, que la CRF a délivré un rappel à la loi ou qu'une procédure pénale a été ouverte au titre de l'article 40 ou 41. En revanche, une personne soumise au devoir de vigilance peut indiquer à une personne que la CRF a ordonné une restriction de l'utilisation de son compte ou que d'autres restrictions ont été ordonnées au titre du rappel à la loi délivré par la CRF.</i> » Cette disposition couvre pleinement les exigences du critère 14.2.</p> <p>Concernant la mise en œuvre de l'article 28 de la Directive, on relève une différence : en Estonie, l'interdiction d'avertir le client s'étend également aux cas où une « <i>procédure pénale a été ouverte au titre de l'article 40 ou 41</i> », tandis que la Directive va au-delà et mentionne simplement les <i>enquêtes</i> en rapport avec le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme. Or, dans la mesure où certaines enquêtes de BC/FT peuvent être menées préalablement à une procédure pénale, certaines situations pourraient ne pas être couvertes.</p>
<i>Conclusion</i>	L'Estonie n'a pas pleinement mis en œuvre l'article 28 de la Directive.
<i>Recommandations et commentaires</i>	Pour mettre l'article 28 de la Directive pleinement en œuvre, l'Estonie devrait étendre l'interdiction de prévenir le client aux situations où des enquêtes de BC/FT sont menées (pour ce faire, l'Estonie pourrait envisager de modifier l'article 34 de la LPBCFT et de remplacer l'expression « <i>qu'une procédure pénale a été ouverte au titre de l'article</i>

	40 ou 41 » par « enquêtes en rapport avec le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme ».
--	---

19. Succursales et filiales (1)	
<i>Article 34(2) de la Directive</i>	La Directive exige des établissements de crédit ou financiers qu'ils communiquent les politiques et procédures internes pertinentes en matière de vigilance, de déclaration, de conservation des documents, de contrôle interne, d'évaluation du risque, de gestion du risque, de gestion de la conformité et de communication aux succursales et aux filiales majoritaires situées dans des pays tiers (non-membres de l'UE).
<i>R. 15 et 22 du GAFI</i>	Les obligations au titre des 40 Recommandations du GAFI sont plus larges et plus strictes, mais elles n'englobent pas les obligations prévues à l'article 34(2) de la Directive de l'UE.
<i>Éléments clés</i>	Une obligation similaire à celle prévue à l'article 34 (2) de la Directive est-elle prévue ?
<i>Description et analyse</i>	L'article 13 (2) LPBCFT exige des établissements de crédit et des institutions financières qu'ils appliquent les mesures de vigilance spécifiées à la Division 1 de la loi dans les agences, les succursales et les filiales où ils détiennent une participation majoritaire, implantées dans un pays tiers. Ils doivent en outre satisfaire à des exigences de collecte et de sauvegarde des données au moins équivalentes à celles prévues dans la loi. Il est à noter que la LPBCFT ne donne pas de définition de « pays tiers ». De ce fait, il n'est pas possible d'établir avec certitude si elle est plus large que celle donnée dans la Directive de l'UE et s'il elle inclut également les pays de l'EEE dans les « pays tiers ».
<i>Conclusion</i>	La LPBCFT est conforme à la Directive, même s'il serait souhaitable de préciser le terme de « pays tiers ».
<i>Recommandations et commentaires</i>	Bien que la LPBCFT soit conforme à la Directive, il serait souhaitable de préciser le terme de « pays tiers ».

20. Succursales et filiales (2)	
<i>Article 31(3) de la Directive</i>	La Directive exige que, si la législation du pays tiers ne permet pas d'appliquer des mesures de LBC/FT équivalentes, les établissements de crédit et financiers prennent des mesures supplémentaires pour faire face de manière efficace au risque de blanchiment des capitaux ou de financement du terrorisme.
<i>R. 22 et 21 du GAFI</i>	Elles exigent que les institutions en informent leurs autorités compétentes.
<i>Éléments clés</i>	Quelles sont les obligations des institutions financières dans ces circonstances ?
<i>Description et analyse</i>	L'article 13 (2) LPBCFT dispose que, lorsque la législation d'un pays tiers n'autorise pas l'application de mesures de vigilance et de conservation des données équivalentes, l'établissement de crédit ou l'institution financière est tenu(e) d'en informer immédiatement l'autorité de surveillance compétente et d'appliquer des mesures supplémentaires en vue de prévenir les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.
<i>Conclusion</i>	L'Estonie respecte la Directive.
<i>Recommandations et commentaires</i>	-

21. Autorités de surveillance	
<i>Article 25(1) de la Directive</i>	Aux termes de la Directive, les autorités compétentes doivent informer promptement la CRF si, dans le cadre de leur travail, elles découvrent des faits susceptibles d'être liés au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme.
<i>R. du GAFI</i>	Pas d'obligation correspondante.
<i>Éléments clés</i>	L'article 25(1) de la Directive est-il en œuvre ?
<i>Description et analyse</i>	L'article 49 LPBCFT exige des autorités de surveillance (autres que la CRF) qu'elles informent la CRF dès lors que dans l'exercice de leurs activités de surveillance, elles détectent une situation dont elles ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elle a un lien avec des actes de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. L'expression « de bonnes raisons de soupçonner », dont découle l'obligation de déclaration au titre de la loi, n'est pas clairement définie. Il est à noter que l'article 32(1) LPBCFT, qui a trait à l'obligation de déclaration des entités soumises au devoir de vigilance, emploie les expressions « susceptibles de dissimuler des actes de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme » et « a de bonnes raisons de soupçonner ou sait que des actes de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme sont commis ».
<i>Conclusion</i>	La LPBCFT limite l'obligation de déclaration des autorités de surveillance aux seuls cas où elles ont « de bonnes raisons de soupçonner » qu'un acte a été commis. De ce fait, elle n'impose pas de signaler à la CRF tous les faits découverts qui pourraient avoir un rapport avec le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme, comme exigé par la Directive de l'UE.
<i>Recommandations et commentaires</i>	Il conviendrait de modifier la LPBCFT et d'adapter ses dispositions à celles de l'article 25(1) de la Directive de l'UE.

22. Systèmes en place pour répondre aux autorités compétentes	
<i>Article 32 de la Directive</i>	La Directive exige des établissements de crédit et autres établissements financiers qu'ils aient des systèmes leur permettant de répondre de manière rapide et complète à toute demande d'informations de la CRF, ou de toute autre autorité, tendant à déterminer s'ils entretiennent ou ont entretenu au cours des cinq années précédentes une relation d'affaires avec une personne physique ou morale donnée.
<i>R. du GAFI</i>	Les recommandations ne prévoient pas d'obligation explicite correspondante, mais ces éléments peuvent être largement déduits des Recommandations 23 et 26 – 32.
<i>Éléments clés</i>	Les établissements de crédit et les institutions financières sont-ils tenus d'avoir de tels systèmes en place et de les appliquer dans la pratique ?
<i>Description et analyse</i>	L'article 26 LPBCFT exige des établissements de crédit et des institutions financières « <i>qu'ils conservent pendant aux moins cinq après la fin d'une relation d'affaires les originaux ou des copies des documents indiqués aux articles 23 et 24, servant à l'identification d'une personne et à la vérification de son identité, et des documents ayant régi la relation d'affaires en question</i> ». L'article 26 (3) précise en outre qu'une « <i>personne soumise au devoir de vigilance doit conserver les documents mentionnés aux points (1) et (2) d'une manière qui lui permette de répondre en détail et immédiatement aux demandes de renseignements de</i>

	<p>la CRF ou d'autres services d'enquêtes »⁷⁵. Les grandes banques internationales, peu nombreuses, ont pour pratique d'utiliser un système électronique à cette fin. La CRF a indiqué que les réponses aux demandes de renseignements ont toujours été rapides, quels que soient les systèmes mis en place dans les banques locales plus petites. L'obligation énoncée à l'article 26 LPBCFT (en particulier, la partie qui indique que les données doivent être conservées « <u>d'une manière qui permette de répondre en détail et rapidement aux demandes de renseignements de la CRF ou d'autres services d'enquêtes</u> ») est la base juridique qui permet aux établissements de crédit et aux institutions financières de répondre pleinement et rapidement aux demandes de renseignements de la CRF dans les circonstances décrites à l'art. 32 de la Directive.</p>
<i>Conclusion</i>	L'Estonie respecte la Directive.
<i>Recommandations et commentaires</i>	-

23. Extension à d'autres professions et catégories d'entreprises	
<i>Article 4 de la Directive</i>	La Directive impose aux Etats membres l'obligation <i>impérative</i> de veiller à ce que ses dispositions soient étendues à d'autres professions et catégories d'entreprises, dont les activités sont susceptibles d'être utilisées à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.
<i>R. 20 du GAFI</i>	Elle exige des pays uniquement qu'ils envisagent une telle extension.
<i>Eléments clés</i>	Le pays a-t-il dûment mis en œuvre l'article 4 de la Directive ? A-t-il procédé à une évaluation du risque ?
<i>Description et analyse</i>	L'article 3 LPBCFT énumère les personnes qui sont tenues, dans l'exercice de leurs activités économiques et professionnelles, d'appliquer des mesures afin de prévenir les actes de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Ladite liste inclut toutes les institutions et personnes couvertes par l'article 2(1) de la Directive de l'UE ainsi que les caisses de crédit municipal. Ces dernières constituent la seule catégorie de professionnels prévue par la LPBCFT qui ne figure pas dans la Directive de l'UE. Les autorités estoniennes ont expliqué que ces entités avaient été intégrées à la liste car elles figurent dans « le Glossaire des Recommandations du GAFI parmi les secteurs d'activité qui présentent un risque élevé de blanchiment des capitaux. » En revanche, il semble que les autorités estoniennes n'ont pas effectué d'évaluation du risque afin de déterminer quels autres professionnels et catégories d'entreprises pourraient être utilisés aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme.
<i>Conclusion</i>	Dans la mesure où les autorités estoniennes n'ont pas réalisé d'évaluation rigoureuse des risques afin de déterminer quels autres professionnels et catégories d'entreprises pourraient être utilisés aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, il est impossible de dire si l'article 4 de la Directive a été dûment mis en œuvre.
<i>Recommandations et commentaires</i>	Pour satisfaire pleinement aux exigences de l'art. 4 de la Directive, l'Estonie devrait réaliser une évaluation rigoureuse des risques afin de déterminer quels autres professionnels et catégories d'entreprises pourraient être utilisés aux fins du blanchiment de capitaux ou du

⁷⁵ Soulignement ajouté.

	financement du terrorisme.
--	----------------------------

24. Dispositions spécifiques, relatives aux pays tiers soumis à des exigences équivalentes	
<i>Art. 11, 16(1)(b), 28(4),(5) de la Directive</i>	La Directive comporte des dispositions spécifiques, relatives aux pays qui imposent des obligations équivalentes à celles énumérées dans la Directive (mesures de vigilance simplifiées, par ex.).
<i>R. du GAFI</i>	Les 40 + 9 Recommandations du GAFI n'énoncent pas de dispositions explicites correspondantes.
<i>Éléments clés</i>	Quelle est la démarche du pays concernant les pays tiers qui imposent des obligations équivalentes ?
<i>Description et analyse</i>	Ni la LPBCFT ni les règlements fondés sur cette loi ne définissent les pays tiers qui imposent des obligations équivalentes ⁷⁶ .
<i>Conclusion</i>	-
<i>Recommandations et commentaires</i>	-

⁷⁶ La liste des pays tiers qui imposent des obligations équivalentes a été adoptée le 18 avril 2008 par le Comité de l'UE sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (*Common Understanding Between Member States on Third Country Equivalence Under the Anti-Money Laundering Directive (Directive 2005/60/EC)*). La liste et la traduction estonienne sont disponibles sur les pages Internet du ministère des Finances, de l'ASF et de la CRF.

VI. LISTE DES ANNEXES

Annexe 1. Liste des acronymes utilisés

CPP	Code de procédure pénale
DVC	Devoir de vigilance vis-à-vis de la clientèle
STCE	Série des traités du Conseil de l'Europe
LFT	Lutte contre le financement du terrorisme
LECr	Loi sur les établissements de crédit
DOE	Déclaration des opérations en espèces
EPNFD	Entreprises et professions non financières désignées
MAE	Mandat d'arrêt européen
ABE	Association des banques estoniennes
LRCEVM	Loi relative au Registre central estonien des valeurs mobilières
EEK	Code monnaie pour la « Couronne estonienne »
STE	Série des traits européens [depuis le 1 ^{er} janvier 2004 : STCE = Série des traités du Conseil de l'Europe
UE	Union européenne
GAFI	Groupe d'action financière
CRF	Cellule de renseignements financiers
NBP	Note de bas de page
ASF	Autorité de surveillance financière
LPGCC	Loi sur la partie générale du Code civil
NI	Note interprétative
LAA	Loi sur les activités de l'assurance
LSI	Loi sur les sanctions internationales
TI	Technologie de l'information
SR	Services répressifs
EJ	Entraide judiciaire
MdJ	Ministère de la Justice
PA	Protocole d'accord
LPBCFT	Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme
PTNC	Pays et territoires non-coopératifs
ANL	Associations à but non lucratif
LANL	Loi sur les associations à but non lucratif
ONL	Organisme à but non lucratif
CP	Code pénal
PPE	Personnes politiquement exposées
LMSPA	Loi sur les mesures de substitution à une exécution et au paiement d'amendes
DSN	Direction de la sûreté nationale
OAR	Organisme d'autorégulation

DOS	Déclaration d'opérations suspectes
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
OID	Office des impôts et des douanes.

Annexe 2. Liste de tous les organismes rencontrés pendant la mission sur place – ministères, autres autorités et organismes publics, représentants du secteur privé et autres

Ministère des Finances
Ministère de la Justice
Ministère public
Autorité de surveillance financière
Banque d'Estonie
Ministère des Affaires étrangères
Registre central estonien des valeurs mobilières + Bourse de Tallinn (OMX)
Direction de la police
Services répressifs, y compris la police et les autres services d'enquêtes compétents
Organisation sur la lutte contre les stupéfiants, les services de renseignement ou de sûreté, la criminalité informatique, etc.
Association estonienne des organisateurs de jeux de hasard (AEOJ)
Association des agents immobiliers (AAI)
Représentants des bureaux de change
Autorité de surveillance des casinos
Association du Barreau (AB)
Chambre des notaires (CN)
Conseil estonien des commissaires aux comptes (CECC)
Autorité fiscale et douanière
Cour suprême
Ministère des Affaires économiques et des Communications

Annexe 3. Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme

[uniquement en anglais]

Annexe 4. Code pénal – extraits

[uniquement en anglais]

Annexe 5. Code de procédure pénale – extraits

[uniquement en anglais]

Annexe 6. Liens vers d'autres textes législatifs pertinents

[uniquement en anglais]