



Strasbourg, 11 décembre 1998

PC-R-EV (98) 14 Rés.

COMITE EUROPEEN POUR LES PROBLEMES CRIMINELS
(CDPC)

Comité restreint d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le
blanchiment de capitaux
(PC-R-EV)

PREMIER RAPPORT D'EVALUATION SUR
LA REPUBLIQUE TCHEQUE

RÉSUMÉ

Les vues exprimées ici ne sont pas nécessairement celles de la Commission des Communautés européennes.

1. Une équipe d'évaluateurs du PC-R-EV, accompagnée de collègues du Groupe d'action financière (GAFI), a effectué une visite en République tchèque du 18 au 21 mai 1998.
2. Au cœur d'une région se prêtant depuis toujours à la circulation des biens et des personnes, la République tchèque attire des groupes d'Europe de l'Est s'adonnant à la criminalité organisée, qui y font transiter des marchandises et substances interdites ainsi que les produits illicites de la criminalité. On voit également des groupes de ce type se constituer au niveau national. Les autorités prennent sans cesse de nouvelles mesures pour limiter les versements en espèces, mais l'économie tchèque reste en très grande partie basée sur des transactions en espèces. Ajouté au fait que le pays compte un très grand nombre de banques et autres institutions financières, ce type d'opérations rend le pays vulnérable face aux activités de blanchiment pouvant se produire aux niveaux des investissements, des virements successifs et de l'intégration. Les possibilités d'activités de ce type sont multipliées par l'existence d'un grand nombre de bureaux de change et par les compagnies d'assurances. Les résidents peuvent ouvrir un compte sur livret anonyme (au porteur) dont les opérations sont libellées uniquement en monnaie locale. Neuf millions environ de ces comptes ont été ouverts auprès de banques tchèques.
3. Les priorités des autorités tchèques en matière de blanchiment de l'argent sont les suivantes : prévention, dépistage et poursuites judiciaires ; et respect des obligations découlant des instruments internationaux. Par suite, la Loi N° 61/1996 (Mesures contre la légalisation des produits du crime) est entrée en vigueur le 1er juillet 1996. Entre autres dispositions, cette loi fait obligation aux banques et autres institutions financières de signaler les "transactions inhabituelles" au service approprié du Ministère des finances, qui a été désigné par décret comme Service de l'analyse financière (SAF). La loi définit la "légalisation des produits" en des termes très voisins de ceux utilisés pour définir les infractions de blanchiment dans la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988 (Convention de Vienne) et la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, adoptée en 1990 par le Conseil de l'Europe (Convention de Strasbourg) - encore que la Loi en question n'institue pas d'infractions de blanchiment de l'argent. La Loi impose à toutes les institutions financières, entre autres, l'obligation d'identifier les clients qui effectuent des opérations portant sur plus de 500.000 couronnes tchèques (environ 15.625 dollars des États-Unis), alors que la Loi sur les activités bancaires est plus stricte : les clients doivent être identifiés lorsqu'ils effectuent une opération d'un montant supérieur à 100.000 couronnes (environ 3125 dollars). La loi stipule également que les renseignements sur l'identité des clients doivent être conservés pendant 10 ans et que le paiement au client doit être retardé de 24 heures à compter de la réception par le SAF d'un rapport signalant une transaction inhabituelle si l'exécution du paiement en question risque d'entraver le processus de récupération des produits (ce délai peut être prorogé de 48 heures). Conformément aux normes internationales, la loi dispose également que toute réclamation en dommages-intérêts engage la responsabilité de l'État. Par ailleurs, la loi fait obligation à toutes les institutions financières de formuler et de mettre à exécution un système de règles, procédures et contrôles internes pour prévenir le blanchiment de l'argent. Dans le cadre de ce système, elles doivent désigner une personne chargée de rester en contact régulier avec le Ministère des finances, bien que ce point de contact n'ait pas toutes les attributions de l'agent chargé de faire respecter les règles anti-blanchiment dont il est question dans les recommandations du GAFI.
4. La République tchèque a montré qu'elle était déterminée à participer à la lutte contre le blanchiment de l'argent en signant et en ratifiant la Convention de Vienne et la Convention de

Strasbourg. Elle a également ratifié la Convention européenne d'extradition et la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale. Elle négocie actuellement des traités bilatéraux d'entraide judiciaire avec d'autres pays.

5. Les autorités tchèques ont précisé que les Articles 251, 251a et 252 du Code pénal visaient les infractions de blanchiment de l'argent, regroupées sous la rubrique générale "participation". Ces infractions découlent toutes d'une activité criminelle au sens large. S'agissant de l'infraction principale, qui peut donner lieu à poursuites dans certaines affaires de blanchiment de l'argent, les évaluateurs ont considéré qu'elle était plutôt assimilable à la "manipulation et [à la] réception" de marchandises volées. Ils ont appris qu'en 1997, 1967 personnes avaient été inculpées en vertu des Articles 251 et 1129 avaient été condamnées, mais on ignore le nombre d'affaires ayant eu un rapport avec le blanchiment de l'argent. Il semble que l'Article 251a, adopté en 1995, concerne le blanchiment de l'argent, mais le libellé en est moins spécifique que celui de la Loi 61/1996. En 1995, 1996 et 1997, 18, 7 et 14 personnes ont été condamnées en vertu de l'Article 251a. L'intention délictueuse peut être inférée des circonstances extérieures et la conviction des autorités tchèques selon laquelle une personne qui veut ignorer l'origine des produits peut être poursuivie avec succès en vertu de l'Article 251 ou 251a n'est pas automatiquement partagée par les évaluateurs. L'Article 252 a été présenté comme permettant de sanctionner le blanchiment de l'argent en invoquant la négligence. Quarante-quatre accusés ont été condamnés en vertu de cette disposition en 1997. Ces trois infractions appellent une évaluation poussée afin de déterminer dans quelle mesure elles constituent un régime de poursuites complet. Il est vrai que l'interprétation qu'en donnent les tribunaux peut avoir un grand poids, mais les évaluateurs se montreraient moins sceptiques si l'infraction ou les infractions de blanchiment de l'argent étai(en)t plus étroitement liée(s) à la définition de la "légalisation des produits" utilisée dans la Loi 61/1996. Le cadre pénal gagnerait en logique, conviction et uniformité si l'on se réclamait d'un ensemble complet de dispositions législatives spécialement conçu pour traiter de tous les aspects de l'infraction pénale du blanchiment de l'argent (définition, sanction et intention ; il serait précisé que le lieu où l'infraction principale est commise n'a aucune importance ; et l'auto-blanchiment).
6. Les dispositions légales concernant la confiscation et les mesures conservatoires ont leurs limites. En particulier, au lieu de considérer la perte de biens par confiscation comme une peine de substitution, ce qui semble être le cas, il faudrait en faire plus expressément une mesure venant en complément de la sanction principale et visant à confisquer les produits du crime. Une disposition plus précise concernant la confiscation de valeurs pourrait également figurer dans les amendements en préparation.
7. La Loi 61/1996 comporte beaucoup de dispositions satisfaisantes, mais on n'y trouve pas de régime détaillé concernant la prévention de l'utilisation du secteur financier aux fins du blanchiment de l'argent. Il faudrait compléter les dispositions existantes (telles que celles qui concernent les points de contact) pour que la pratique puisse être mise en conformité avec les recommandations du GAFI. Il convient également de prendre des mesures juridiques préventives dans les domaines suivants : obligations en matière d'enregistrement des transactions ; formation théorique et pratique ; disposition relative à l'identification du propriétaire bénéficiaire ; disposition suivant laquelle le secret professionnel ne crée pas d'obstacles à la divulgation du titulaire d'un compte ou du bénéficiaire d'une transaction ; et une disposition autorisant la notification des transactions que l'institution financière refuse d'exécuter. Il faudrait uniformiser les seuils à partir desquels les clients doivent être identifiés. La République tchèque devrait également cesser d'offrir des comptes sur livret au porteur et

transformer progressivement les comptes déjà ouverts en comptes ordinaires, conformément aux recommandations pertinentes du GAFI et à la Directive de la CE.

8. En outre, il faut combler un vide de la loi en vigueur, à savoir instituer les organes de contrôle des activités de blanchiment de l'argent. Les autorités de tutelle que sont la Banque nationale tchèque (BNT) ou la Commission des valeurs mobilières devraient être chargées de vérifier dans quelle mesure les personnes dont elles ont la responsabilité respectent les dispositions de la Loi 61/96. Lorsqu'elles n'y sont pas autorisées, la loi devrait être complétée en conséquence. Par la suite, ces instances de contrôle devraient instituer des programmes de vérification et d'inspection des systèmes et procédures de lutte contre le blanchiment de l'argent. Elles devraient, en consultation avec le SAF, publier des notes d'orientation qui seraient en quelque sorte des indicateurs d'alerte facilitant la détection et la déclaration des transactions inhabituelles.
9. Le nombre d'instruments internationaux signés et ratifiés en un laps de temps assez court est impressionnant, mais des incertitudes subsistent au niveau des dispositions juridiques nationales permettant à la République tchèque d'honorer ses engagements internationaux.
10. Les évaluateurs considèrent que les autorités tchèques auraient intérêt à faire le bilan du cadre juridique existant afin de répertorier les sources potentielles de difficultés et d'étudier les moyens de lever ces difficultés.
11. Dans la lutte contre le blanchiment de l'argent, la création du SAF est un atout de poids. Il est membre du Groupe d'Egmont et a accès à l'information présentée sur son site Web protégé. Entre le moment où il a été créé et celui où le questionnaire d'évaluation mutuelle a été rempli, le SAF a reçu 1139 rapports concernant des transactions inhabituelles (dont 1062 envoyés par des banques, 33 par des institutions financières autres que des banques et 44 par des institutions non financières). Au cours des 18 mois précédents, 300 seulement des rapports reçus avaient été finalisés et 15 seulement d'entre eux avaient été transmis à la police pour enquête. Au moment où la visite a été effectuée, le SAF avait ramené l'arriéré à 350 dossiers. Il a une idée très précise des problèmes qui l'assaillent, mais il a besoin de ressources supplémentaires, ce d'autant qu'il doit, au surplus, s'occuper de formation, répondre aux institutions financières et résoudre les questions du faible nombre de transactions inhabituelles signalées par les institutions financières et du nombre inégal de rapports envoyés par les différentes banques. On considère que les difficultés qu'il rencontre dans l'analyse des rapports sur les transactions inhabituelles ont un caractère systémique. Il ne peut procéder qu'à une analyse limitée car il n'a pas accès à l'heure actuelle à certaines informations pertinentes. Il a besoin d'avoir accès aux informations fiscales et douanières. Il pourrait améliorer son efficacité si on lui donnait à la fois des compétences financières et des compétences en matière de répression (pour l'aider à gérer les renseignements secrets et les affaires prioritaires).
12. L'éparpillement nuit actuellement aux différents organes chargés de la lutte anti-blanchiment. Le système pourrait être plus performant si on améliorait la coordination et si l'on sensibilisait les intéressés à la menace que le blanchiment de l'argent fait courir à tous les secteurs : on pourrait peut-être, dans cet ordre d'idées, créer un véritable organe de coordination de la lutte contre le blanchiment de l'argent, qui mettrait en œuvre une approche stratégique des principes devant régir la lutte contre le blanchiment de l'argent et des problèmes que celle-ci pose.

13. En s'attaquant maintenant à ces problèmes, la République tchèque peut faire à nouveau la preuve de son attachement à la cause de la lutte contre le blanchiment de l'argent et à la création d'un régime anti-blanchiment efficace.

OoO