



Strasbourg, le 22 février 2007

MONEYVAL (2006) 18 Summ

COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS
(CDPC)

COMITÉ D'EXPERTS SUR L'ÉVALUATION
DES MESURES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX
(MONEYVAL)

TROISIEME RAPPORT D'ÉVALUATION MUTUELLE
SUR LA GÉORGIE¹

LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX
ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME

RÉSUMÉ

Note établie par
le Secrétariat
Direction Générale des Affaires Juridiques (DG I)

¹ Adopté par MONEYVAL lors de sa 22^e réunion plénière (Strasbourg, 21-23 février 2007).

TABLE DES MATIERES

1. Informations générales	3
2. Systèmes juridiques et mesures institutionnelles connexes	4
3. Mesures préventives – Institutions financières	7
4. Mesures préventives – Entreprises et professions non financières désignées (EPNFD)	10
5. Personnes morales, structures juridiques et organismes à but non lucratif	11
6. Coopération au niveau national et international.....	12

1. Informations générales

1. Le présent rapport fait la synthèse des mesures contre le blanchiment de capitaux et le financement des milieux terroristes (LCB/LFT) mises en place en Géorgie à la date de la troisième visite sur place, du 23 au 29 avril 2006, ou immédiatement après. Le rapport couvre uniquement les parties de la Géorgie sous le contrôle du gouvernement. Le rapport décrit et analyse les mesures en place et formule des recommandations sur la façon dont on pourrait renforcer certains aspects du dispositif. Il rend également compte du niveau de conformité de la Géorgie avec les 40 + 9 recommandations du GAFI.
2. Depuis la deuxième évaluation, en mai 2003, des changements majeurs sont intervenus. Les fondations du dispositif LCB/LFT sont à présent globalement posées. Lors de la dernière visite, la Géorgie ne possédait pas de loi préventive visant à lutter contre le blanchiment de capitaux, pas de système de déclaration des opérations suspectes, pas de véritables mesures provisoires ou de régime de confiscation ni de cellule d'informations financières. Le délit de blanchiment de capitaux n'avait jamais été invoqué.
3. Le 6 juin 2003, à l'issue d'un dialogue approfondi entre MONEYVAL et les autorités géorgiennes, la loi géorgienne visant à faciliter la prévention de la légalisation des revenus illicites (loi LCB) était signée et ses dispositions prenaient effet en janvier 2004. Les autorités reconnaissent entièrement que la loi LCB a besoin, à présent, d'être actualisée. Cette loi a servi de fondement à la création, le 16 juillet 2003, d'une cellule de renseignement financier (le Service de contrôle financier - FMS) qui a commencé ses activités (recevoir des rapports) le 1^{er} janvier 2004. En 2003 également, un Service spécial de prévention de la légalisation des revenus illicites a été créé au sein du bureau du procureur général, qui a pour mission d'enquêter sur les affaires de blanchiment de capitaux transmises par le FMS et par d'autres sources. Depuis la deuxième évaluation, des affaires de blanchiment de capitaux ont été portées devant la justice et des condamnations prononcées.
4. La criminalité organisée et la corruption restent des problèmes majeurs qui n'ont pas encore été réglés par les autorités géorgiennes. On estime que les principales sources de revenus illégaux sont la contrebande, la fraude fiscale, l'escroquerie, la corruption, l'extorsion de fonds et les malversations, les abus de pouvoirs commis par des agents de l'Etat. Dans le rapport du deuxième cycle d'évaluation, il apparaissait que les casinos étaient considérés particulièrement vulnérables au blanchiment. Un grand nombre d'entre eux ont, depuis, été fermés.
5. Divers groupes organisés ainsi que des responsables des milieux bancaires ont été impliqués dans les affaires de blanchiment de capitaux dont la justice a été saisie.
6. La loi LCB couvre un éventail d'institutions financières et certaines, mais pas toutes les entreprises et professions non financières désignées, mentionnées en tant qu' « entités de contrôle ». Ces dernières sont tenues à certaines obligations dont l'identification des clients et la tenue de registres, la réalisation des contrôles internes et à une obligation de déclaration des opérations concernant les transactions soumises au contrôle. Il s'agit en général de transactions, ou d'un ensemble de transactions, dont le montant dépasse GEL 30.000 (soit 13.300 euros). Une transaction suspecte, telle que définie dans la loi LCB, est une transaction pour laquelle il existe une supposition fondée de penser que, indépendamment de son montant, elle a été conclue ou effectuée dans le but de légaliser des revenus illicites ou dont on estime que toute personne impliquée dans la transaction est susceptible d'être en relations avec un terroriste ou de financer le terrorisme ou que l'adresse légale ou réelle de ceux-ci, leur lieu de résidence est situé dans une région non coopérative et que le montant de la transaction est transféré de ou vers une telle région.

7. Divers textes réglementaires établissent d'autres obligations à l'intention des différentes catégories d'entités de contrôle, en vertu de décrets édictés par le chef du FMS qui est habilité, conformément à la loi LCB, à prendre des actes normatifs relatifs aux conditions et aux procédures pour recevoir, organiser, traiter et transmettre les informations ainsi qu'à l'identification de l'entité.
8. Les autorités géorgiennes n'ont pas pu identifier de groupe terroriste actif sous contrôle du Gouvernement, mais ont reconnu que la Géorgie pouvait servir de pays de transit aux terroristes. Elles sont conscientes que les organisations à but non lucratif peuvent être utilisées abusivement pour financer le terrorisme. Une mesure prise à cet égard a conféré aux entités qui s'occupent d'octroyer des aides financières et de l'assistance caritative le statut d'entités de contrôle en vertu de la loi LCB.
9. La recommandation de la deuxième équipe d'évaluation relative à la mise en place d'un dispositif effectif pour détecter le transport physique transfrontières d'espèces et d'instruments négociables au porteur, n'a guère été suivie d'effets.

2. Systèmes juridiques et mesures institutionnelles connexes

10. Le délit de blanchiment de capitaux (article 194 du Code pénal géorgien) suit en principe une approche «tous délits». Cependant, les revenus de délits commis dans le secteur des douanes ou fiscal ne sont pas définis comme étant des revenus illicites dans la loi LCB bien que la fraude fiscale en reste une source principale. Les autorités géorgiennes considèrent que l'article 194 dans lequel cette dérogation ne figure pas, prévaut sur la loi LCB. Il convient de traiter cette contradiction entre les textes de loi afin de supprimer clairement cette restriction. Les infractions portant sur un revenu inférieur à GEL 5.000 ne sont pas considérées comme des délits principaux aux fins de l'article 194 du Code pénal. Ce seuil devrait également être supprimé. Lors de la visite sur place, le financement du terrorisme ne constituait pas un délit distinct et, quelle qu'en soit la forme, n'était pas constitutif de délit principal de blanchiment de capitaux. Les opérations financières des initiés, telles qu'on les comprend généralement, ne sont apparemment pas considérées comme étant un délit principal à part entière, alors qu'elles devraient l'être.
11. Le délit de blanchiment de capitaux prévoit un large éventail de sanctions dissuasives pour les personnes physiques mais n'engage pas la responsabilité pénale, civile ou administrative des personnes morales. Il convient d'y remédier².
12. Les infractions secondaires que constituent les tentatives de blanchiment de capitaux, la complicité de blanchiment de capitaux, l'assistance et les conseils aux fins de commettre un acte de blanchiment de capitaux, semblent être correctement couvertes, mais l'entente délictueuse (couverte par la notion de 'préparation' en droit géorgien) n'est prévue que pour le blanchiment de capitaux sous sa forme aggravée.
13. Il y a eu 15 condamnations pour blanchiment de capitaux et au moins deux peines lourdes d'emprisonnement ont été infligées. Douze des 15 personnes condamnées ont plaidé coupables. La question du niveau de preuve requis s'agissant du délit principal sur lequel reposent les poursuites pour infraction exclusive de blanchiment de capitaux ne s'était pas posée, étant donné qu'il n'a pas été engagé d'action fondée exclusivement sur le délit principal de blanchiment de capitaux à l'étranger (ou sur le territoire national). Il faut mettre davantage l'accent sur la poursuite d'infractions de blanchiment distinctes. Les autorités géorgiennes devraient s'intéresser à la question de la preuve requise pour établir l'infraction pénale principale dans les affaires

² Le 25 juillet 2006, le Code pénal a été modifié afin d'instaurer la responsabilité pénale des personnes morales pour certains délits, dont celui de blanchiment de capitaux à l'article 194.

concernant exclusivement le blanchiment, en examinant dans quelle mesure les tribunaux sont capables de tirer des conclusions à partir de faits objectifs. La plupart des affaires de blanchiment qui ont fait l'objet d'enquêtes et donné lieu à des poursuites en justice concernaient des virements bancaires effectués par le biais de sociétés offshore.

14. Lors de la troisième visite sur place, le financement du terrorisme ne constituait pas un délit distinct en droit géorgien. Une infraction distincte de financement du terrorisme était en cours d'examen par le Parlement. On ne pouvait poursuivre ces faits en justice qu'en invoquant la complicité (et d'autres infractions secondaires) de délits liés à des actes terroristes figurant dans le Code pénal. Or, il n'y a pas eu de poursuites pour des affaires de financement du terrorisme fondées sur un quelconque délit relatif à des actes terroristes prévu dans le Code pénal, ou faisant intervenir les principes de complicité. Les autorités géorgiennes ont indiqué que les mêmes méthodes et institutions servaient au financement du terrorisme et au blanchiment de l'argent. Il convient d'instaurer un délit complètement distinct de financement du terrorisme.³
15. Le cadre juridique dans lequel s'inscrivent les mesures provisoires et la confiscation a été sensiblement renforcé et des textes de base régissent à présent le gel, la saisie et la confiscation des biens, des instruments et des biens acquis illégalement (produits du crime), ainsi que les décisions relatives à la confiscation de valeur et les mesures provisoires qui les appuient. Certaines de ces dispositions venaient d'être intégrées dans le processus pénal général lors de la visite sur place, et la pratique de la confiscation de tous les produits directs et indirects dans les affaires générant d'importants produits n'y était encore manifestement pas suffisamment répandue. Les autorités géorgiennes considèrent que la nouvelle disposition relative à la confiscation, dans l'article 52 (3) du Code pénal, a force obligatoire, mais l'absence de pratique ne permet pas de confirmer ce point. Bien que deux ordonnances de confiscation en valeur aient été prises dans des affaires de blanchiment, on s'interroge sur l'efficacité globale des mesures provisoires et du régime de confiscation car plus de pratique est nécessaire dans les affaires pénales générales.
16. Des dispositions novatrices en matière de confiscation administrative ont également été mises en œuvre pour les affaires particulières impliquant des responsables publics et des groupes criminels organisés ; elles adoptent certains éléments de droit civil pour ce qui est du niveau de la preuve. Ces évolutions sont très positives.
17. Aucun bien n'a été gelé en vertu des résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Le FMS notifie aux entités de contrôle les listes qu'il reçoit, mais il n'existe pas de structure juridique claire pour traduire les éléments signalés en droit géorgien, dans le cadre des résolutions 1267 et 1373 du Conseil de Sécurité ou au titre de procédures engagées par des pays tiers. La résolution 1373 requiert la désignation d'une autorité à cet effet. Il faut clarifier le fait que le gel doit intervenir sans délai sans attendre que les transactions ne soient achevées avant de vérifier les listes de l'ONU et d'autres sources. Des indications plus claires sur ces obligations sont nécessaires. Il est également nécessaire de mettre en œuvre des procédures connues du public qui permettraient le retrait des listes et le dégel et de traiter les demandes des personnes qui ont été, par méprise, touchés par ces mécanismes de gel. Toutes les autorités de tutelle devraient s'employer à vérifier activement que les entités de contrôle se conforment à la recommandation spéciale III.
18. Le FMS, qui est une cellule de renseignement de type administratif, constitue l'organe central du dispositif géorgien contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Il a la responsabilité juridique d'examiner l'état d'application de la loi LCB et de préparer d'autres

³ L'article 331 qui établit un délit distinct de financement du terrorisme a été adopté le 25 juillet 2006 et a pris effet le 9 août 2006.

propositions de lois, et fait office de centre national pour la réception, l'analyse et la diffusion des déclarations d'opérations suspectes et d'autres informations pertinentes.

19. Les dispositions prises pour garantir l'indépendance opérationnelle du FMS semblent être harmonieusement dosées. La Banque nationale de Géorgie est chargée de fournir le financement et les bureaux du FMS, ce qui permet à ce dernier de ne pas manquer de moyens techniques et autres, et de ne pas dépendre directement du gouvernement central à cet égard. Il est interdit à la Banque nationale de s'immiscer dans les activités et les missions du FMS. La loi LCB contient des dispositions stipulant qu'aucune autorisation n'est requise d'aucun organe ou entité pour transmettre des éléments au procureur. Elle dispose, en outre, que nul n'a le droit d'assigner (c'est-à-dire de déléguer) au FMS la tâche de chercher (d'obtenir) une quelconque information.
20. Le chef du FMS est désigné par le Président géorgien, sur proposition de la Banque nationale (ce qui garantit le savoir-faire professionnel). Les effectifs du FMS comprennent des spécialistes et des experts techniques hautement qualifiés qui ont été choisis avec un soin particulier. Actuellement, 40 personnes y travaillent. Il est important de noter que la cellule de renseignement financier a la confiance du secteur financier. Son chef est en poste depuis la création du FMS.
21. Le 23 juin 2004, le FMS est devenu membre du Groupe Egmont. Il participe activement à cette organisation. Il coopère effectivement avec les unités de renseignement financier de tous types.
22. Entre le 1^{er} janvier 2004 (date à laquelle ont commencé ses activités) et le 24 avril 2006, le FMS a reçu 43.053 rapports émanant d'entités de contrôle, dont 1.313 ont été transmis ou classés par ses soins comme étant suspects. Il a ouvert 91 dossiers concernant 17.511 rapports de transactions d'un montant supérieur au plafond de GEL 30.000 et 683 rapports sur des opérations suspectes. Après analyse, 26 affaires en tout ont été transmises au bureau du procureur général, où elles ont fait l'objet d'enquêtes et plusieurs ont entraîné des poursuites en justice et des condamnations. On peut considérer que le FMS effectue un travail d'analyse en matière de traitement des affaires assez performant. Toutefois, l'efficacité générale de la cellule de renseignement financier pourrait pâtir de la portée restreinte de l'obligation de rapporter des soupçons de financement du terrorisme, obligation que l'article 2(h) de la loi LCB limite aux personnes plutôt qu'aux capitaux.
23. Les évaluateurs considèrent qu'il est nécessaire de préciser les obligations de déclaration (en vertu de la recommandation spéciale IV) pour faire en sorte que les entités de contrôle soient obligées de faire déclaration lorsqu'elles soupçonnent, ou ont des raisons suffisantes de soupçonner que des capitaux (licites ou illicites) sont liés ou associés aux milieux terroristes, à des actes terroristes ou doivent être employés à ces fins, ou être utilisés par des organisations terroristes ou par ceux qui financent le terrorisme.
24. Des organes chargés de l'application de la loi ont été désignés pour enquêter, au moyen d'instruments d'investigation plus performants, sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, mais l'efficacité de l'investigation/des poursuites judiciaires en la matière doit encore être vérifiée s'agissant des affaires concernant exclusivement le blanchiment de capitaux. Les autorités de poursuite et les procureurs ont besoin d'être davantage guidés et formés sur les preuves minimales requises pour engager une action en matière de blanchiment de capitaux. Ils doivent être mieux formés et se familiariser avec les nouvelles dispositions relatives à la confiscation et à la saisie, et avec les techniques d'investigation financière en général. Il est nécessaire de tenir des statistiques plus détaillées sur les enquêtes, les actions en justice et les condamnations relatives au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme.
25. Aux termes de la loi LCB, l'administration des douanes est à présent une entité de contrôle, tenue expressément de surveiller l'importation et l'exportation d'espèces d'un montant supérieur à GEL 30.000. Lors de la visite sur place, les obligations qui pesaient sur cette administration en vertu de la loi LCB étaient totalement irréalisables et inefficaces. Cette dernière avait adressé seulement deux rapports au FMS, fondés sur des déclarations spontanées. Une réforme des douanes est en

cours et il est urgent, dans le cadre du travail actuel, d'examiner les pouvoirs et les responsabilités dont elles sont investies afin de mettre en œuvre la recommandation spéciale IX, car les frontières sont encore très peu sûres.

3. Mesures préventives – Institutions financières

26. Les institutions financières suivantes sont des entités de contrôle : les banques commerciales, les bureaux de change ; les coopératives de crédit ; les maisons de courtage et les registres de valeurs mobilières ; les compagnies d'assurance et les régimes de retraite privés. Les établissements postaux figurent parmi les institutions financières, en raison de leur faculté d'effectuer des virements électroniques. Du côté financier, la législation anti-blanchiment contient l'obligation de base d'identifier la clientèle, mais les obligations liées au devoir de vigilance tel qu'énoncées dans les recommandations du GAFI ne sont pas encore entièrement mises en œuvre. En particulier, les institutions financières n'ont pas l'obligation légale expresse de mettre en œuvre des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle quand :
 - elles effectuent des transactions occasionnelles comme les virements électroniques,
 - il y a suspicion de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme,
 - elles doutent de la véracité ou de la pertinence des données d'identification qui ont été fournies auparavant par le client.
27. Il convient d'examiner de manière plus approfondie la notion de vérification des données d'identification. Les autorités géorgiennes devraient prendre des dispositions afin de mettre en œuvre un processus de vérification renforcé le cas échéant. Elles devraient envisager de demander aux institutions financières, dans les cas présentant un risque plus élevé, de vérifier l'identité du client non seulement au moyen des documents tels que prescrits actuellement par la loi LCB, mais également au moyen d'*autres* documents, données ou informations de source fiable et indépendante.
28. La définition de « bénéficiaire effectif » au sens de la recommandation du GAFI, n'apparaît pas dans la loi LCB, ni dans les décrets du FMS ou dans un quelconque autre acte normatif géorgien. Par conséquent, il n'y a pas d'obligation légale de prendre des mesures raisonnables pour établir la ou les personnes physiques qui, in fine, possèdent ou contrôlent le client ou la personne pour laquelle des transactions sont effectuées ou des services fournis par les institutions financières. Ces dernières devraient prendre des mesures raisonnables pour vérifier l'identité des bénéficiaires effectifs au moyen d'autres documents, données ou informations de source fiable et indépendante.
29. Les institutions financières devraient obtenir des informations concernant l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires.
30. Il convient d'assurer un examen attentif des transactions et la mise à jour des données d'identification obtenues dans le cadre de l'exercice d'un devoir de vigilance constant en ce qui concerne la relation d'affaires. La loi LCB devrait énoncer cette obligation afin de s'assurer que les transactions effectuées sont cohérentes avec la connaissance qu'a l'institution financière de son client.
31. Les autorités géorgiennes devraient introduire dans la législation LCB/LFT une approche basée sur le niveau de risque, qui obligerait les institutions financières à prendre des mesures de vigilance renforcées pour les catégories de clients, de transactions et de produits à plus haut risque, tel qu'indiqué dans les recommandations du GAFI, et les autoriserait à appliquer des mesures réduites ou simplifiées lorsque les risques sont faibles.
32. Les autorités géorgiennes devraient réglementer, par le biais de moyens ayant force exécutoire, l'établissement et la conduite d'une relation d'affaires avec des personnes politiquement exposées

et mettre en œuvre la recommandation 6. Elles n'ont pas non plus mis en œuvre de mesures ayant force exécutoire pour régir l'établissement et la gestion de relations de correspondant bancaire transfrontalier, tel que l'exige la recommandation 7 du GAFI.

33. La Géorgie n'a pas mis en œuvre, par le biais de moyens ayant force exécutoire, la recommandation 8. Il faut obliger les institutions financières à mettre en place des politiques et des procédures pour prévenir l'utilisation abusive des innovations technologiques à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, ainsi que des procédures de gestion des risques spécifiques liés aux transactions qui n'impliquent pas la présence physique des parties. On croit savoir, par exemple, que le réseau Internet n'est pas utilisé, actuellement, pour déplacer des fonds entre plusieurs comptes mais ce type de transaction et d'autres qui ne demandent pas la présence physique des parties, peuvent se développer rapidement et il est nécessaire de disposer des moyens pour faire face aux menaces de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.
34. La loi LCB requiert uniquement de conserver les transactions « soumises au contrôle », et non toutes transactions nationales et internationales. La loi LCB devrait exiger la conservation des traces de toutes les transactions nationales et internationales et non pas uniquement celles soumises au contrôle.
35. Bien que les banques et la Poste géorgienne soient obligées, au titre de la loi LCB, d'opérer un transfert uniquement après identification du client et conservation des documents (tel que cela est prévu), il n'y a pas un cadre juridique global répondant à tous les critères de la RS VII en ce qui concerne les banques commerciales et la poste géorgienne.
36. Il n'y a pas une disposition claire et précise dans la loi LCB ou autre réglementation relative aux institutions financières pour analyser toute opération complexe, d'un montant anormalement élevé ou tout type inhabituel de transactions qui n'ont pas d'objet économique ou licite apparent, mis à part les transactions « soumises au contrôle » au titre de la loi LCB.
37. Bien que la loi LCB impose aux institutions financières de conserver une version papier du formulaire de déclaration au moins durant 5 années, il n'y a pas de disposition spécifique dans la loi LCB ou dans les décrets du FMS exigeant d'examiner et consigner par écrit leurs conclusions sur les transactions complexes, d'un montant anormalement élevé ou tout type inhabituel de transactions qui n'ont pas d'objet économique ou licite apparent pour une durée d'au moins 5 ans.
38. En ce qui concerne le contrôle interne du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, la loi LCB définit certains des éléments principaux que les entités de contrôle sont tenues d'intégrer à leurs règlements intérieurs, et les oblige à désigner un membre de leur personnel, ou une instance, qui sera chargée de déclarer au FMS les transactions soumises à contrôles. Il convient de prendre des dispositions claires pour que les personnes chargées de contrôler le respect des règles LCF/LFT soient désignées au niveau de la direction. .
39. Conformément aux obligations explicites édictées dans la recommandation 13, la loi LCB devrait contraindre les institutions financières à faire *sans délai* une déclaration au FMS. Dans sa formulation actuelle, la loi LCB ne satisfait pas à cette obligation et devrait être réexaminée.
40. Bien que la plupart des entités de contrôle ne disposent que d'indications très générales sur ce qui constitue une opération suspecte, le nombre d'opérations suspectes rapportées ne cesse d'augmenter depuis 2004, notamment dans le secteur bancaire. Le FMS devrait s'assurer que les déclarations se répartissent de manière égale au sein du secteur bancaire. Il est important de donner aux institutions financières non bancaires davantage d'explications sur la notion d'opération suspecte. Alors que les maisons de courtage et les registres de valeurs mobilières ont commencé à faire des déclarations, on note que les bureaux de change et les compagnies d'assurance n'en ont faites aucunes depuis la création du FMS. Ce dernier devrait mener

activement des actions d'information à l'intention de ces institutions financières qui ne font pas de déclaration ou déclarent un nombre anormalement faible d'opérations suspectes. Les institutions financières devraient recevoir des notes d'orientations ou des instructions sur la façon d'établir le caractère suspect d'une opération.

41. Le dispositif de déclaration d'opérations suspectes devrait être étendu au domaine fiscal. Il convient de prévoir une disposition d'application générale pour régler explicitement la violation des règles de confidentialité, qui s'appliquerait non seulement aux institutions mais également aux dirigeants, aux fonctionnaires et aux employés et qui établirait précisément un arsenal de sanctions (pénales ou administratives) susceptibles d'être infligées.
42. Il n'y a pas de disposition précise dans les lois ou réglementations pour s'assurer que les institutions financières soient obligées de faire déclaration lorsqu'elles soupçonnent, ou ont des raisons suffisantes de soupçonner que des capitaux (licites ou illicites) sont liés ou associés aux milieux terroristes, à des actes terroristes ou doivent être employés à ces fins, ou être utilisés par des organisations terroristes ou par ceux qui financent le terrorisme.
43. Les institutions financières sont assujetties à différents régimes d'autorisation. Cependant, les obligations, en matière d'autorisation, des prestataires de services d'envois de fonds, fournis hors du circuit bancaire, ont été supprimées. Actuellement, toute personne peut ouvrir un service de transmissions de fonds ou de valeurs. Les autorités géorgiennes devraient réinstaurer un régime d'autorisation ou d'enregistrement pour ces personnes. Elles devraient, de la même manière, mettre en place un cadre juridique complet et cohérent afin de soumettre toutes les entités actuellement réglementées à des critères efficaces et appropriés, pour assurer le respect de la recommandation 23. Ces critères devraient s'appliquer à tous les administrateurs, aux gestionnaires et aux actionnaires importants
44. La surveillance du secteur financier est assurée par la Banque nationale de Géorgie en ce qui concerne les banques, les bureaux de change et les coopératives de crédit. Les secteurs des assurances et du courtage sont, quant à eux, soumis à la surveillance respectivement du Service public de surveillance des assurances et de la Commission nationale des valeurs mobilières. La surveillance des établissements postaux par le ministère du développement économique n'avait pas commencé et doit être mise en route. On peut considérer que les institutions financières soumises aux 'Principes fondamentaux' sont réglementées par des textes qui sont, dans l'ensemble, appropriés ; la surveillance exercée actuellement par le biais d'un certain nombre d'obligations LCB/LFT qui a été expressément vérifiée dans le cadre des inspections, n'était pas toujours claire. Les statistiques des inspections sur place doivent faire l'objet d'un examen mené de manière collective et coordonnée afin de donner aux autorités géorgiennes une vision plus claire du niveau de conformité de l'ensemble du secteur financier, en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.
45. La politique globale relative aux sanctions n'est pas claire. La loi LCB dispose apparemment qu'il convient de punir toutes les violations dont elle fait l'objet ainsi que les atteintes aux actes normatifs adoptés en vertu de ses dispositions. Cependant, elle ne définit pas de sanctions. Il est nécessaire d'examiner divers décrets punitifs pour déterminer quels types d'infractions sont passibles de sanctions et les types de peines susceptibles d'être infligées (par exemple, le décret relatif aux courtiers ne prévoit pas de sanctions financières). Bien que des sanctions aient été prononcées à l'égard des bureaux de change (surtout pour ce qui est de l'obligation d'identification de la clientèle), et des sanctions importantes aient été prononcées à l'égard des banques commerciales, les autorités géorgiennes devraient envisager d'instaurer un cadre juridique logique, cohérent et harmonisé pour l'application des sanctions (y compris financières) dans l'ensemble des lois et des règlements qui régissent la supervision des questions LCB/LFT. Le régime de sanctions administratives devrait être clairement étendu aux questions de financement du terrorisme.

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

46. Les EPNFD suivantes sont définies comme des entités de contrôle au titre de la loi LCB : les casinos, les négociants en métaux précieux et en pierres précieuses et les notaires. Les agents immobiliers, avocats et comptables ne sont pas des entités de contrôle et à ce titre ils ne sont pas soumis à des exigences LCB/CFT. Les trusts et les prestataires de services aux sociétés n'existent pas en Géorgie et ne sont pas couverts dans les lois et règlements.
47. Généralement, les principales faiblesses en ce qui concerne la mise en oeuvre des mesures préventives LCB/LFT applicables aux institutions financières dans le cadre des Recommandations 5, 6 et 8 à 11 et autres recommandations préventives s'appliquent également aux EPNFD, étant donné que les obligations principales des EPNFD comme des institutions financières sont fondées sur le même régime général LCB/LFT.
48. Le devoir de vigilance relatif à la clientèle (DVC), applicable aux casinos, négociants en métaux précieux et en pierres précieuses et aux notaires est couvert par la loi LCB ainsi que par plusieurs règlements émanant du FMS. Toutefois, l'efficacité du DVC à l'égard du secteur des EPNFD est insuffisante ou tout au moins méconnue (en particulier en ce qui concerne les casinos et les négociants en pierres et métaux précieux). S'agissant des notaires, la mise en oeuvre et la surveillance des normes existantes est plus avancée.
49. Il est nécessaire de prévoir une disposition exigeant que l'on conserve toute trace écrite nécessaire des transactions. La disposition existante est limitée (sauf pour les notaires) aux transactions suspectes et à toutes les transactions d'un montant supérieur à 30,000 GEL.
50. Les notaires font des déclarations d'opérations au FMS (dont 17 concernaient des opérations suspectes). Les casinos et les négociants en pierres précieuses et en métaux précieux n'ont fait aucune déclaration d'opérations au FMS. Il conviendra donc d'assister davantage ce secteur (notamment via des directives données par le FMS en collaboration avec les organes de surveillance, sur les indicateurs de suspicion).
51. L'efficacité (de la mise en oeuvre) de l'obligation de déclaration des casinos et négociants en pierres et métaux précieux est discutable.
52. Bien que le nombre des casinos ait été réduit de 39 (au 1^{er} janvier 2006, avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les jeux et l'introduction d'un droit de licence annuel), ces institutions sont considérées, tout comme lors de la dernière évaluation, comme présentant un risque élevé. La licence d'exploitation des casinos ne les soumet pas à une obligation de prendre des mesures pour garantir que des criminels ou leurs associés ne détiennent pas une participation majoritaire ou n'occupent pas des fonctions de direction. Des exigences adéquates devraient être imposées aux détenteurs ou bénéficiaires effectifs d'une participation majoritaire ou significative dans les casinos et aux personnes qui occupent des fonctions de direction, ou sont des opérateurs. La surveillance des casinos est actuellement inadaptée. Elle était considérée comme présentant un risque élevé au moment de la dernière évaluation. Le rôle du Ministère des Finances, en sa qualité d'organe de contrôle désigné pour les mesures LCB/LFT, doit être révisé. Les évaluateurs considèrent que le Ministère des Finances devrait mettre en oeuvre un programme proactif d'inspection LCB/LFT sans qu'une décision de justice ne soit nécessaire et devrait être habilité à infliger des sanctions dissuasives en cas de violation de la loi LCB.
53. S'agissant des négociants en pierres et métaux précieux, le suivi ou la garantie de conformité n'a pas été mis en oeuvre. Toujours dans ce domaine, les évaluateurs recommandent que le Ministère des Finances veille à ce que les négociants en pierres et métaux précieux soient soumis à des mécanismes de suivi efficaces garantissant leur conformité à la loi LCB. Le Ministère des

Finances doit garantir qu'il dispose de pouvoirs (appropriés) pour appliquer des sanctions en cas de non respect de la Loi LCB.

54. Actuellement, la surveillance et suivi des EPNFD est très limitée. Il apparaît que les notaires sont les EPNFD qui respectent le plus les obligations LCB/LFT. Le Ministère de la Justice a fait des contrôles sur site et un système de sanctions est en place. A l'heure actuelle, aucune sanction n'a été prise.
55. Mis à part les institutions financières (incluant les organisations postales), les autorités des douanes et les EPNFD telles que mentionnées dans la recommandation 12, ainsi que les entreprises qui organisent des loteries et autres jeux commerciaux (qui ne sont pas des casinos) ; les entreprises qui exercent des activités liées aux antiquités et les entreprises qui accordent des subventions et fournissent une aide caritative sont des entités de contrôle. Le Ministère des Finances est désigné comme l'autorité de surveillance pour ces entités. La mise en œuvre efficace des exigences LCB/CFT reste encore un objectif à atteindre.

5. Personnes morales, structures juridiques et organismes à but non lucratif

56. La législation géorgienne couvre les entreprises commerciales et non commerciales (à but non lucratif) ainsi que les personnes morales de droit public. En vertu de la législation géorgienne sur les entreprises commerciales, seules les structures juridiques suivantes peuvent être créées : les entreprises individuelles, sociétés à responsabilité conjointe, sociétés en commandite simple, sociétés à responsabilité limitée, sociétés par actions et coopératives. L'enregistrement des sociétés est obligatoire. Un registre collectif des entreprises est tenu par les services fiscaux du Ministère des Finances. Toute personne peut avoir accès au registre et peut en demander des extraits sous forme écrite.
57. Les organisations à but non lucratif sont régies par le Code civil et le Code général des impôts géorgiens. Il existe deux types d'organisations à but non lucratif : les fonds (organismes possédant des biens ou des valeurs mobilières qui n'ont pas de personnel) et les associations (ou unions) ayant pour objet la réalisation d'objectifs communs. Les associations couvrent une vaste gamme d'activités différentes telles que les organisations sportives, les associations professionnelles, les organisations non gouvernementales dans le domaine des droits de l'homme, la protection de l'environnement et les organisations religieuses. Les organisations caritatives sont des associations qui ont également été enregistrées à des fins caritatives. Les fonds comme les associations sont immatriculés auprès du Ministère de la Justice.
58. Bien qu'il existe des procédures visant à garantir une certaine transparence financière, il apparaît que l'adéquation du cadre juridique actuel relatif aux organismes à but non lucratif qui pourraient être impliqués dans le financement du terrorisme n'a fait l'objet d'aucune révision globale particulière. Le Ministère des Finances devrait entamer le suivi LCB/LFT pour les entités qui accordent des subventions et fournissent une aide caritative. Il conviendrait de procéder à une surveillance efficace et proportionnée de l'ensemble du secteur des organisations à but non lucratif. Des liens plus étroits sont nécessaires entre les services gouvernementaux concernés de même qu'un échange accru d'informations entre eux et avec les organes répressifs.
59. La Géorgie devrait réviser sa législation commerciale, sur les sociétés et d'autres lois afin d'adopter des mesures destinées à assurer une transparence appropriée en matière de droit de propriété.

6. Coopération au niveau national et international

60. La Loi LBC contient des dispositions sur la coopération tant au niveau national qu'international.
61. L'entraide judiciaire est régie par le Code géorgien de procédure pénale. Outre la Convention de Vienne et de Strasbourg, le Parlement géorgien a ratifié la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE 030) et le Protocole additionnel (STE 99). Le Deuxième Protocole additionnel (STE 182) n'a pas encore été signé. Le Parlement géorgien a signé le 22 janvier 1993 la Convention relative à l'entraide judiciaire et aux relations judiciaires en matière civile, familiale et pénale au sein de la Communauté des Etats Indépendants (CEI) et conclu plusieurs accords/traités bilatéraux qui comportent des dispositions relatives à l'échange de renseignements, documents de preuve, exécution de mandats etc. pour toutes sortes d'activités criminelles (y compris le blanchiment de capitaux). S'il n'existe aucun accord sur l'entraide judiciaire, des décisions relatives à l'entraide judiciaire peuvent faire l'objet d'un accord *ad hoc* entre le Ministre de la Justice ou le Procureur Général et leurs homologues étrangers. La durée moyenne pour la gestion des demandes serait de 2 à 3 mois. Aucune des demandes enregistrées ne concernait le blanchiment de capitaux pour le financement du terrorisme. La double incrimination est essentielle pour accorder l'entraide judiciaire, même s'il n'est pas nécessaire que l'action qui est considérée comme un crime par la juridiction qui a émis la demande présente exactement les mêmes caractéristiques dans la législation géorgienne. Les évaluateurs ont été informés du fait que les infractions soumises à des demandes sont interprétées au sens large afin de fournir une assistance.
62. Les évaluateurs étaient quelque peu préoccupés de savoir dans quelle mesure l'entraide judiciaire pourrait être accordée lorsque des mesures obligatoires sont requises et la double incrimination est invoquée en particulier en ce qui concerne le blanchiment de capitaux sur la base d'infractions à la législation fiscale et douanière et les aspects du financement du terrorisme qui ne sont pas couverts par les dispositions du droit interne.
63. Compte tenu des amendements au Code pénal et au Code de procédure pénale apportés en décembre 2005, il semble à présent possible de saisir, geler et mettre sous séquestre, pour le compte de pays étrangers, des objets, instruments, produits directs et indirects, de procéder à des confiscations de biens et valeurs mobilières et de prendre des mesures provisoires pour préserver la position en matière de confiscations de biens et valeurs mobilières. Si une demande de saisie ou de confiscation émanant d'un pays étranger est accompagnée d'une décision de justice, aucune autre autorisation au niveau interne n'est nécessaire. Si la demande est accompagnée de tout type d'autorisation autre qu'une décision de justice (p.ex. ordonnance de poursuites), l'enquêteur/procureur en Géorgie saisirait le tribunal pour qu'il statue sur la base de la demande formulée par le pays étranger. Toutefois, ces procédures étaient nouvelles et n'avaient pas été testées.
64. En vertu de l'article 13, paragraphe 4, de la Constitution géorgienne, l'extradition d'un ressortissant géorgien n'est pas autorisée, sauf si un accord international stipule le contraire. Toutefois, en vertu de l'article 253 paragraphe 3 du Code de procédure pénale, les autorités géorgiennes compétentes poursuivront ce ressortissant géorgien, si celui-ci/celle-ci, alors qu'il/elle se trouve sur le territoire d'un Etat étranger, a commis un acte qui serait considéré comme un crime en vertu du Code pénal géorgien mais n'a pas été reconnu coupable par le tribunal de l'Etat concerné.

65. La « double incrimination » est un principe fondamental en matière d'extradition. Les autorités géorgiennes considèrent que, bien que le financement du terrorisme n'ait pas été « directement » érigé en infraction pénale, il serait possible d'extrader une personne pour financement du terrorisme dans la mesure où les éléments constitutifs sont similaires à d'autres crimes prévus par la législation géorgienne. Cela n'a pas été testé et, en tout état de cause, ne couvrirait pas tous les aspects du financement du terrorisme. Ainsi, au moment de la visite sur place, il ne semblait pas que tous les aspects du financement du terrorisme auraient pu donner lieu à extradition.
66. Au niveau national, le FMS est habilité à coopérer avec les autorités de surveillance et autres, à leur fournir des renseignements et à participer à la rédaction de lois et autres actes normatifs et débats relatifs aux questions qui réglementent le secteur de l'économie et les autorités correspondantes. La Loi impose également aux organes de surveillance qu'ils collaborent entre eux et qu'ils assistent les organes chargés de l'application des lois dans leur champ de compétence. Il n'y a pas de règles particulières en matière de coopération entre les parties concernées. Lors de la visite sur place, aucune information n'était disponible à propos de l'efficacité des mécanismes de coordination (p.ex. documents d'orientation ; protocoles d'accord nationaux ; type et ampleur des informations échangées).
67. En ce qui concerne le secteur bancaire, un « Groupe spécial de coordination » a été mis en place entre le FMS et la Banque nationale de Géorgie pour traiter des questions relatives au domaine de la LCB/LFT. Il apparaît donc que les autorités chargées de la LCB/LFT coopèrent uniquement de façon occasionnelle et qu'il n'existe aucun mécanisme ni règles relatives à une telle coopération.
68. Le FMS coopère activement avec tous les organes de surveillance appropriés, les organes chargés de l'application des lois et autres institutions étatiques mais aucunes statistiques ni informations pratiques relatives à cette coopération n'étaient disponibles lors de la visite sur place.
69. Les évaluateurs indiquent que la réponse de la Géorgie à la Recommandation 31 pourrait être renforcée par un Groupe de coordination de hauts fonctionnaires, chargé de la LCB/LFT pour chacun des secteurs concernés. Celui-ci aurait pour mission d'évaluer l'efficacité du système dans son ensemble, de formuler si nécessaire des recommandations au gouvernement, et devrait veiller à ce que les organes qui n'ont pas encore émis de réglementations le fassent afin de compléter le cadre réglementaire.