



Council of Europe
Conseil de l'Europe



Strasbourg, 18 juin 1999

PC-R-EV (99) 10 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 LITUANIE

RÉSUMÉ

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

1. Une équipe d'examineurs du PC-R-EV, accompagnée de collègues du Groupe d'action financière (GAFI), s'est rendue en Lituanie du 24 au 27 novembre 1998.
2. Le processus de transition vers l'économie de marché engagé par la Lituanie depuis 1990 s'est accompagné d'une progression de la criminalité. Le trafic de stupéfiants, en particulier, a pratiquement doublé depuis 1995. Des groupes nationaux du crime organisé se sont aussi constitués dans le pays. Ces groupes opèrent aux niveaux national et international et ont fréquemment recours au blanchiment de capitaux. En outre, on sait que des groupes du crime organisé étrangers blanchissent de l'argent en Lituanie. Le blanchiment de capitaux est donc considéré comme une menace réelle pour le système financier en développement de la Lituanie, qui est vulnérable au stade du placement, de l'empilage et de l'intégration. Les autorités lituaniennes considèrent que c'est actuellement le secteur bancaire qui est le plus concerné, mais elles reconnaissent que d'autres établissements financiers non bancaires et le secteur immobilier risquent aussi d'être de plus en plus touchés.
3. Trois objectifs ont été identifiés. Le premier consiste à encourager la coopération avec les institutions des autres pays et les organisations internationales. Le deuxième est d'adapter le système juridique en fonction des règles de l'Union européenne et des normes internationales. Dans cette optique, la Lituanie a montré sa détermination à prendre les premières mesures importantes pour combattre le blanchiment de capitaux. Elle a signé, et ratifié en 1995, la Convention N°141 du Conseil de l'Europe de 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (Convention de Strasbourg). Elle a signé et ratifié la Convention des Nations Unies de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (Convention de Vienne), qui est entrée en vigueur en 1998. La Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux [Loi VIII-275] est entrée en vigueur le 1er janvier 1998. Elle a été modifiée peu avant la visite de l'équipe d'experts eu égard à l'expérience. Le troisième objectif de la politique de la Lituanie consiste à assurer la coordination au niveau interne entre les diverses institutions responsables des questions de blanchiment de capitaux. A cette fin, une unité de renseignement financier a été créée -- la Division de la prévention du blanchiment de capitaux -- qui est un organe indépendant au sein du Département de la police financière. Cette unité a un rôle analytique et réglementaire et est aussi chargée de réaliser des enquêtes.
4. Une nouvelle disposition du Code pénal, concernant expressément l'incrimination du blanchiment de capitaux (Article 326), est entrée en vigueur en juillet 1997. L'Article 326 (qui prévoit des peines de base de 3 à 7 ans d'emprisonnement et de 5 à 8 ans en cas de circonstances aggravantes) a l'avantage de ne pas être lié à une infraction principale particulière. Les autorités lituaniennes considèrent qu'elles sont compétentes même lorsque l'infraction principale est commise à l'étranger et que des poursuites pour un délit de blanchiment des capitaux peuvent être engagées contre l'auteur de l'infraction principale. Le blanchiment de capitaux est défini à des fins pénales de la manière suivante : "Transactions réalisées avec des capitaux acquis dans le cadre d'activités criminelles ou utilisation de capitaux acquis de façon criminelle dans le cadre d'activités commerciales ou économiques en vue de cacher ou de légaliser ces capitaux ... ". Ce libellé n'est pas aussi large que celui utilisé dans la Loi VIII-275. L'Article 326 semble être étroitement axé sur les activités directement associées à la vie financière ou commerciale. Outre qu'elle peut limiter les poursuites contre le délit de blanchiment de capitaux au niveau interne, cette définition pourrait poser des

problèmes à la Lituanie en ce qui concerne les demandes d'extradition déposées par des pays où le délit de blanchiment de capitaux est plus largement défini. Une modification visant à reprendre le libellé utilisé dans les textes internationaux existants est recommandée.

5. Il faudrait aussi envisager d'introduire la notion de blanchiment de capitaux par négligence et d'incriminer l'absence de déclaration d'une opération monétaire suspecte ou d'autres opérations monétaires soumises à l'obligation de déclaration. Il a été noté que le concept de responsabilité pénale des sociétés est à l'étude, ce qui est encourageant.
6. La confiscation de biens (ou de sommes monétaires correspondant à leur valeur) est prévue dans l'Article 35 du Code pénal. La confiscation est une *sanction* supplémentaire appliquée de façon obligatoire aux biens qu'ils aient été légalement acquis ou non. Elle est appliquée aux biens après une condamnation dans un large éventail d'infractions graves. Les examinateurs considèrent que ce régime gagnerait à être réexaminé afin de s'assurer qu'il existe un cadre juridique précis de mesures provisoires et de mesures de confiscation visant les *produits* du crime, telles qu'envisagées dans la Convention de Strasbourg.
7. La Lituanie a pris plusieurs mesures pour pouvoir coopérer au niveau international. Outre qu'elle est partie à la Convention de Strasbourg et à la Convention de Vienne, elle est aussi partie à plusieurs autres instruments multilatéraux importants, y compris la Convention européenne de 1959 sur l'entraide judiciaire et son premier Protocole. Une série d'accords généraux d'entraide judiciaire sont entrés en vigueur ou entreront bientôt en vigueur. Bien qu'aucune demande d'entraide judiciaire dans le domaine du blanchiment de capitaux n'ait été reçue, les autorités lituaniennes considèrent que les Articles 194 et 195 du Code de procédure pénale prévoient un éventail de mesures provisoires qui peuvent être utilisées au nom des gouvernements étrangers. Elles considèrent également qu'en utilisant l'Article 35 elles peuvent appliquer les décisions de confiscation des produits du crime prises par des autorités étrangères, y compris les décisions concernant la confiscation de valeurs. Ces dispositions n'ont pas encore été testées. En tout état de cause, les autorités lituaniennes doivent prendre des dispositions juridiques pour mettre en œuvre les décisions civiles de confiscation et envisager des mesures pour assurer le partage avec les autres pays des biens confisqués.
8. Le régime de prévention repose sur les obligations d'identification et de déclaration. Des règles de base exigeant l'identification du client et le maintien de registres s'appliquent pour les établissements financiers et de crédit lorsque des *opérations monétaires* sont réalisées qui s'élèvent à plus de 50 000 litai ¹. Il est recommandé que les établissements financiers et de crédit soient clairement tenus de vérifier l'identité des titulaires enregistrés et des titulaires réels des comptes des sociétés ainsi que d'identifier les administrateurs des sociétés, comme envisagé dans les Recommandations du GAFI et la Directive de la CE. Les autorités lituaniennes devraient s'assurer que tous les établissements financiers gardent pendant au moins cinq ans tous les dossiers requis à des fins de preuve tant pour les transactions en espèces que les autres transactions. Des directives devraient être données aux établissements financiers et de crédit concernant leurs obligations en matière d'identification et de garde de registres dans le cas de

¹ Soit l'équivalent de 12 500 dollars.

transferts de fonds par les systèmes de paiement électroniques. Des directives claires devraient aussi être données à tous les organismes compétents pour qu'ils conservent des exemplaires des documents permettant d'identifier les clients pendant au moins cinq ans après la fermeture du compte.

9. Aux termes de l'Article 8 de la Loi VIII-275, les établissements financiers et de crédit, les notaires et les personnes autorisées à établir des actes notariés sont tenus d'identifier le client lorsqu'ils soupçonnent que les opérations monétaires sont liées à un blanchiment de capitaux (quel que soit le montant en cause) et de communiquer ces informations à la police financière. Aux termes de l'Article 12 de la Loi VIII-275, les établissements financiers et de crédit, les notaires ou les personnes autorisées à établir des actes notariés sont aussi tenus d'identifier le client si les opérations monétaires concernent plus de 50 000 litai ainsi que de communiquer les données d'identification à la police financière. Ce seuil est ramené à 20 000 litai (5 000 dollars des Etats-Unis) lorsque l'opération monétaire en espèces suppose un seul échange d'une devise en une autre, ou à 10 000 litai (2 500 dollars) lorsque l'opération monétaire suppose une prime d'assurance.
10. Il est entendu que l'Article 8 concernant les obligations de déclaration couvre toutes les opérations financières suspectes (et pas seulement celles où des espèces sont en cause). Les examinateurs considèrent qu'il serait utile que les obligations prévues à l'Article 8 et à l'Article 12 s'appliquent à toutes les opérations financières pertinentes.
11. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi, en janvier 1998, on a dénombré seulement 15 rapports sur des opérations suspectes au titre de l'Article 8. En revanche, 50 000 rapports ont été envoyés à la police financière aux termes de l'Article 12, ce qui a fait peser sur cet organisme une très lourde charge administrative. Les examinateurs sont d'avis qu'une plus grande priorité devrait être accordée aux obligations de déclaration des transactions suspectes aux termes de l'Article 8. Dans cette optique, les autorités lituaniennes devraient envisager d'étendre l'obligation de l'Article 8 aux autres entreprises non financières qui pourraient être vulnérables à des opérations de blanchiment de capitaux et étudier la possibilité de soumettre aussi à cette obligation les professionnels, y compris les comptables et les avocats en activité. La priorité, toutefois, en ce qui concerne la mise en œuvre de la Loi, devrait être de doter l'unité de renseignement financier des ressources nécessaires, tant en personnel qu'en technologie informatique, pour pouvoir gérer efficacement le système de déclaration.
12. Malgré l'important volume d'informations reçues par la police financière, seulement trois cas ont donné lieu à une enquête. Ces enquêtes de type fiscal n'ont pas été suscitées par le système de déclaration mais par d'autres sources d'information. En ce qui concerne les enquêtes, il est urgent d'aller au-delà des délits fiscaux et de mettre davantage l'accent sur d'autres aspects importants de la criminalité (comme le trafic de stupéfiants) générant des produits illicites. La police financière devrait être aussi légalement habilitée aux termes de la Loi VIII-275 à ordonner, eu égard aux circonstances existantes, la suspension d'une opération monétaire suspecte. L'unité de renseignement financier doit aussi établir des contacts encore plus étroits avec les autres unités de renseignement financier (tant sur le plan pénal que sur le plan administratif) et faire en sorte que les renseignements financiers soient régulièrement échangés. L'adoption d'un Mémoire d'accord faciliterait ce processus.

13. Les examinateurs considèrent que, globalement, un trop grand rôle est attribué à la police financière dans le dispositif anti-blanchiment de capitaux. Toutes les autres autorités considèrent que c'est à la police financière qu'incombe la fonction réglementaire en matière de blanchiment de capitaux. Or, cette dernière ne s'est jusqu'ici guère préoccupée de cette fonction car ses ressources sont très sollicitées pour la réalisation d'analyses et d'enquêtes. L'application des dispositions légales n'est donc que peu surveillée, voire pas surveillée du tout. Il faudrait envisager sérieusement de déterminer les autres autorités de surveillance qui pourraient exercer des responsabilités réglementaires dans le domaine de la lutte contre le blanchiment des capitaux. Il faudrait ensuite établir d'urgence des programmes d'inspection interne des banques et des autres établissements financiers et de crédit ainsi que des entreprises concernées, et réaliser régulièrement ces inspections.
14. En décembre 1997, la Banque de Lituanie a publié une Résolution recommandant les méthodes à suivre dans le domaine de la prévention du blanchiment de capitaux à l'intention des établissements de *crédit*, qui complétait la Loi VIII-275. Cette résolution doit être élargie et s'applique également aux établissements financiers et aux autres entreprises pertinentes. En particulier, des directives pratiques et détaillées doivent être élaborées pour certaines parties du secteur financier afin de permettre la mise en évidence des opérations monétaires suspectes et de déterminer la pratique optimale pour s'acquitter des obligations découlant de la Loi anti-blanchiment, eu égard aux directives de base limitées déjà données. Il est recommandé que ces directives soient élaborées par la police financière, conjointement avec les autorités de surveillance. Par la suite, des programmes de formation et de sensibilisation doivent être réalisés dans tous les segments du secteur financier, pour le personnel à tous les niveaux, conjointement par la police financière et les autorités de surveillance. Des systèmes appropriés de rétroinformation doivent aussi être mis en place par la police fiscale pour encourager et développer la coopération dans le secteur privé.
15. Il est souhaitable qu'un groupe de travail soit établi et que sa présidence soit assurée par un responsable d'un niveau suffisant. Ce groupe de travail, composé de représentants de tous les acteurs concernés par le dispositif anti-blanchiment, serait chargé entre autres d'assurer le suivi régulier de l'efficacité de ce dispositif et de veiller à ce que les changements nécessaires, une fois mis en évidence, sont opérés.
16. Beaucoup a été fait dans un court laps de temps. De l'avis des évaluateurs, les autorités lituaniennes doivent maintenant se laisser le temps d'examiner l'ensemble des initiatives récentes puis de prendre les mesures correctrices qui s'imposent, afin de tirer parti de ce qui a déjà été accompli et de mettre en place un système anti-blanchiment efficace qui réponde aux normes internationales.

OoO