



Strasbourg, 14 mai 2004

MONEYVAL (2004)7 Res

COMITE EUROPEEN POUR LES PROBLEMES CRIMINELS
(CDPC)

COMITE RESTREINT D'EXPERTS SUR L'EVALUATION DES MESURES DE
LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX
(MONEYVAL)

DEUXIEME RAPPORT D'EVALUATION MUTUELLE
SUR L'ESTONIE

RÉSUMÉ

1. Une équipe d'évaluateurs du MONEYVAL, accompagnée d'un collègue du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI), s'est rendue en Estonie du 5 novembre 2002 au 8 novembre 2002, dans le contexte du deuxième cycle d'évaluation du MONEYVAL.
2. Au moment de la deuxième mission sur place, les principales sources de produits du crime signalées étaient l'évasion fiscale (y compris la fraude fiscale), la contrebande, le vol et la corruption. Le blanchiment de capitaux est encore considéré comme une menace extérieure, même s'il s'en produit à l'échelle nationale.
3. Le secteur financier se développe rapidement. Les banques continuent d'être considérées extrêmement vulnérables au blanchiment de capitaux, même si des progrès considérables ont été réalisés dans la réglementation, le contrôle et l'application de la loi dans ce secteur depuis le premier rapport. Les autorités estoniennes sont conscientes de la vulnérabilité potentielle du secteur bancaire au blanchiment de capitaux induite par la forte proportion de comptes de non-résidents, qui augmente (environ 12 % des dépôts au moment de la deuxième mission sur place).
4. Les bureaux de change, les services de remise de fonds et l'immobilier sont des activités toutes de plus en plus rentables en Estonie, alors qu'au moment de la mission sur place, elles se poursuivaient sans aucun contrôle d'une instance de tutelle aux fins de la lutte contre le blanchiment de capitaux.¹ Les bureaux de change n'ont pas de procédure d'agrément en place pour vérifier « l'honorabilité et la compétence » des propriétaires et des dirigeants de ces institutions et il convient d'y remédier.
5. Les marchés des valeurs mobilières et de l'assurance sont des secteurs en expansion et présentent une certaine vulnérabilité au blanchiment de capitaux.
6. Au moment de la mission sur place, aucune poursuite engagée dans le cadre d'affaires de blanchiment de capitaux n'avait été menée à son terme, bien que 2 enquêtes aient abouti à des poursuites pénales.²
7. L'article 394 du nouveau Code pénal remplace l'incrimination du blanchiment de capitaux telle qu'elle figurait dans l'article 14815 de l'ancien Code pénal. Il s'agit d'une infraction englobant tous les crimes. Dans l'ensemble, la structure de l'infraction pénale est restée la même. Les principaux changements portent sur le réajustement des sanctions criminelles et l'introduction vraiment bienvenue de la responsabilité pénale des sociétés. L'article 394 se réfère à la définition de blanchiment de capitaux (dans la LPBC), qui est restée la même qu'à l'époque du premier rapport.
8. Lors de la mission sur place, un des principaux sujets de préoccupation de la première équipe d'évaluation, qui portait sur la définition du blanchiment de capitaux, n'avait toujours pas fait l'objet de mesures, à savoir une modification de la définition qui aurait permis de porter des accusations de blanchiment de capitaux pour des actes concernant des biens constituant des produits indirects ou des produits directs.³
9. La première équipe d'évaluation s'était aussi inquiétée de savoir quelle serait l'importance pratique des éléments matériels et la présente équipe d'évaluation a pour sa part considéré qu'une

¹ À la suite des modifications apportées à la Loi relative au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme (ci-après dénommée LPBC), qui sont entrées en vigueur le 1er janvier 2004, les bureaux de change, les services de remise de fonds et les sociétés immobilières font l'objet d'une surveillance de la CRF.

² En avril 2004, 4 affaires de blanchiment de capitaux ont été portées devant les tribunaux.

³ La nouvelle définition du blanchiment de capitaux dans les modifications de 2004 a supprimé le mot « direct » et se réfère à des actes divers perpétrés avec des biens acquis en conséquence d'une infraction pénale.

modification, qui englobe clairement tous les termes des conventions internationales existantes sur les aspects matériels de l'infraction, serait extrêmement bénéfique.⁴

10. On a pu constater une modification des conceptions juridiques depuis la première évaluation dans le sens où les autorités estoniennes considéraient, à l'époque, qu'engager des poursuites à l'encontre de l'auteur d'une infraction principale pour blanchiment des « biens détenus par l'auteur de l'infraction » était impossible, tandis qu'à présent elles estiment que c'est possible. Toutefois, on n'a pas pu le vérifier en pratique. Les évaluateurs recommandent donc fortement que la question soit précisée dans la législation pour éviter le moindre doute.

11. En ce qui concerne l'élément intentionnel de l'infraction, des projets antérieurs d'incriminer le blanchiment de capitaux par négligence ont été abandonnés, ce que regrettent les évaluateurs. Dans un examen plus approfondi de l'élément intentionnel, les évaluateurs sont favorables à un réexamen de cette question, et à la prise en compte d'un élément intentionnel moins exigeant de suspicion subjective.

12. La preuve, dans les poursuites relatives au blanchiment de capitaux, des infractions principales sous-jacentes semble pour l'instant problématique. Bien que l'on accepte apparemment qu'une enquête pour une affaire de blanchiment de capitaux puisse être lancée en l'absence de condamnation pour le crime principal, il faut semble-t-il qu'une condamnation pour le crime principal précède la fin des poursuites. Les évaluateurs recommandent aux autorités estoniennes d'envisager d'effectuer des poursuites en cas de blanchiment de capitaux lorsqu'il n'y a pas de condamnation pour l'infraction principale, sur la base de preuves circonstancielles ou autres preuves suffisantes pour établir l'infraction principale selon la norme pénale. Il serait utile, comme le proposait la première équipe d'évaluation, de prévoir des instructions écrites destinées aux procureurs et aux enquêteurs sur le niveau minimum de preuves généralement acceptable pour engager des poursuites pour blanchiment de capitaux et ce, afin d'encourager une approche plus volontariste des enquêtes et des poursuites en cas de blanchiment de capitaux.⁵

13. Le fait d'alerter les clients n'a plus la qualification pénale (même si des sanctions administratives sont disponibles) depuis la première évaluation et les évaluateurs actuels estiment plus efficace d'appliquer des sanctions pénales à cette pratique, quelles qu'en soient les modalités.

14. L'éventail des infractions auxquelles peut s'appliquer la confiscation paraît dans l'ensemble inchangé et pourrait être élargi. La confiscation de biens blanchis ou de biens d'une valeur correspondante (et des revenus issus de biens blanchis) devrait devenir obligatoire dans les cas de blanchiment de capitaux et, de manière générale, il faudrait envisager de renforcer le caractère obligatoire de la confiscation pour certaines infractions graves génératrices de profits. Les évaluateurs recommandent d'inclure dans le droit estonien des éléments de la pratique qui se sont révélés précieux ailleurs, notamment l'inversion de la charge de la preuve concernant l'origine licite des produits soupçonnés dans certaines infractions graves génératrices de profits. Les évaluateurs ont eu l'impression que des mesures provisoires étaient prises plus fréquemment pour garantir des actions au civil plutôt que pour s'assurer de la disponibilité des produits (afin de les soumettre éventuellement à une confiscation pénale). Les autorités estoniennes devraient réexaminer leur régime de mesures provisoires de façon à pleinement permettre le gel et la saisie rapide de tous les produits d'origine

⁴ La définition du blanchiment de capitaux depuis le 1^{er} janvier 2004 couvre l'acquisition, la détention, l'utilisation, la conversion ou le transfert de, ou encore la réalisation des transactions ou opérations portant sur des biens acquis (en conséquence d'une infraction pénale) ou en échange de la participation à une telle infraction, le but ou la conséquence étant la dissimulation du bénéficiaire effectif ou de l'origine illicite des biens.

⁵ Les autorités estoniennes ont signalé qu'elles ont désormais pour pratique d'engager des poursuites pour blanchiment de capitaux en l'absence de condamnation, mais cela n'a pas été confirmé par des arrêts de tribunaux. Il faudrait envisager de le préciser dans la législation, pour éviter le moindre doute.

criminelle. Des données statistiques complètes devraient être réunies pour évaluer l'efficacité du régime de mesures provisoires.

15. Pour ce qui est de l'aspect préventif, certains progrès importants ont été effectués. L'Autorité de surveillance financière (ASF) est devenue opérationnelle le 1^{er} janvier 2002 en tant qu'autorité de surveillance prudentielle. L'octroi d'un agrément aux institutions financières et aux établissements de crédit qui concernent l'ASF paraît dans l'ensemble se dérouler correctement. L'ASF publie des instructions de nature quasi contraignante qui donnent des lignes directrices aux entités soumises à un contrôle financier, mais elle ne peut imposer de sanctions en cas de non-respect de ses instructions. Elle applique en revanche des sanctions en cas de non-respect de la législation pertinente. De même, les évaluateurs recommandent de préparer des descriptions de poste plus claires pour les personnes de contact, ce qui viendrait compléter les textes de loi actuels et mettrait en évidence leur indépendance fonctionnelle.

16. La mise en œuvre des mesures de blanchiment de capitaux au moment de la mission sur place était plus avancée dans le secteur bancaire que dans ceux de l'assurance et des valeurs mobilières. La surveillance des casinos doit être intensifiée et d'autres initiatives de sensibilisation aux problèmes de lutte contre le blanchiment de capitaux doivent être prises dans le marché de l'immobilier.

17. Des procédures générales d'identification de la clientèle, y compris les documents nécessaires, sont définies dans la Loi relative à la prévention du blanchiment de capitaux (qui a été modifiée à plusieurs occasions depuis la première mission sur place) et dans les Instructions de l'Autorité de surveillance financière. Dans des cas spéciaux, les institutions financières peuvent nouer une relation avec un client sans contact direct. Les démarches à suivre dans ces cas spéciaux ne sont régies que par les règles de procédure internes des institutions financières et des règles claires devraient être élaborées pour les cas exceptionnels où une identification de la clientèle pourrait avoir lieu à distance et pour indiquer les procédures indispensables à suivre rapidement afin de confirmer ou vérifier l'identification des propriétaires effectifs et des bénéficiaires en dernier ressort. Il convient de veiller particulièrement au contrôle de la qualité de l'identification des bénéficiaires en dernier ressort lors de l'établissement de relations commerciales, conformément aux Instructions de l'ASF, et de la mise en œuvre des Principes de « connaissance de la clientèle », notamment concernant les non-résidents.

18. Les intervenants professionnels sur le marché des valeurs mobilières peuvent détenir des comptes de mandataires. Bien que la Loi relative au Registre central estonien des valeurs mobilières oblige les détenteurs de comptes de mandataires à révéler des informations concernant ces comptes à l'autorité de tutelle ou à l'Agent comptable du Registre central estonien des valeurs mobilières à leur demande, l'équipe d'évaluation considère que l'existence de tels comptes limite la transparence du marché des valeurs mobilières et elle préconise un réexamen du bien fondé de tels comptes.

19. La ratification des Conventions de Strasbourg et de Vienne depuis le premier cycle constitue un point positif. On observe cependant peu d'application pratique de la coopération internationale au niveau judiciaire. L'assistance en matière de mesures provisoires paraît dans l'ensemble restrictive – d'autant qu'apparemment, sauf à requérir les biens à titre de preuve, les demandes de mesures provisoires dépendent de l'existence d'une demande d'extradition. Cela contredit les obligations générales de la Convention de Strasbourg à cet égard et devrait être supprimé. La CRF, en tant que membre du Groupe Egmont, semble coopérer de façon satisfaisante pour l'échange de renseignements avec les autres CRF.

20. La CRF (qui, au moment de la mission sur place, avait un effectif de 6 agents en fonction, y compris son responsable (pour une dotation de 7 personnes), reçoit un nombre croissant de déclarations :

2000 : 394

2001 : 1829

2002 (jusqu'au 15 septembre 2002) : 842.

21. La plupart de ces déclarations proviennent de banques – d’ailleurs, 60 % de ces déclarations émanent d’une seule banque. La carence de déclarations du secteur de l’assurance et du marché des valeurs mobilières au moment de la mission sur place nécessite des mesures urgentes.

22. Les évaluateurs (et les autres autorités qu’a rencontrées l’équipe) ont estimé que la dotation en ressources de la CRF doit être réexaminée. Un grand nombre d’affaires étaient en suspens à la CRF au moment de la mission sur place. Il conviendrait de mettre au point des indicateurs de performance plus perfectionnés pour formuler des propositions d’affectation de ressources de la CRF. C’est d’autant plus important qu’au moment de la mission sur place, des discussions étaient en cours pour déterminer si la CRF devait se charger de certaines fonctions de surveillance vis-à-vis d’institutions vulnérables soumises aux obligations anti-blanchiment, mais qui n’ont pas d’autorité de tutelle formelle.⁶

23. La CRF devrait accorder la priorité à l’accélération de la transmission d’un plus grand nombre de déclarations aux autorités judiciaires. En 2001, 42 cas auraient été transmis aux autorités judiciaires pour une investigation plus poussée. Le Département du crime économique de la Police criminelle centrale (DCE) enquête sur la plupart des affaires de blanchiment de capitaux. Les résultats du côté judiciaire obtenus par le DCE (et d’autres instances d’instruction de la police) se sont révélés extrêmement modestes, en dépit des prérogatives suffisantes de la police et d’une coopération interne apparemment bonne. Seuls deux cas de blanchiment de capitaux ont atteint la phase judiciaire et 10 faisaient encore l’objet d’une enquête. Avec seulement trois inspecteurs spécialisés dans la lutte contre le blanchiment de capitaux au DCE, les ressources sont trop maigres s’ils doivent constituer les principaux enquêteurs anti-blanchiment. Les autorités estoniennes devraient s’assurer qu’il existe suffisamment d’agents bien formés aux enquêtes financières et aux problèmes de lutte contre le blanchiment de capitaux, à la fois au sein du DCE et de manière générale au sein des brigades spécialisées, de sorte que de réelles améliorations puissent être obtenues dans la détection et les poursuites (ainsi que les confiscations correspondantes) concernant le blanchiment de capitaux. Les enquêtes en matière de blanchiment de capitaux devraient être déclenchées à la fois par le système des DOS et par la police elle-même dans le cas d’infractions lucratives importantes (comme les crimes liés aux stupéfiants perpétrés par la criminalité organisée et la corruption). Des poursuites et des confiscations devraient être menées en cas de crime important générant des profits même s’il ne s’agit pas d’une infraction fiscale.

24. Sur le plan stratégique, les travaux effectués par le Comité interministériel de coordination sont très importants et cette instance devrait se doter de plusieurs indicateurs clés de performance du système dans son ensemble et, en premier lieu, se demander pourquoi si peu de poursuites ont eu lieu, en vue de mettre au point une stratégie répressive plus dynamique.

25. C’est de cette façon que l’Estonie peut s’engager sur la voie du développement d’un système efficace de lutte contre le blanchiment de capitaux.

OoO

⁶ Aux termes des modifications apportées à la Loi relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (ci-après dénommée la LPBC), qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2004, les bureaux de change, les services de remise de fonds et les activités immobilières font l’objet d’une surveillance de la CRF. Depuis la mission sur place, la CRF compte désormais 11 personnes en fonction.

