

# Estonie

## Rapport d'Evaluation Mutuelle du Cinquième Cycle

### Résumé

Le présent rapport donne un résumé des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) en vigueur en Estonie au moment de la visite sur place (25 avril - 6 mai 2022). Il analyse le niveau de conformité avec les 40 Recommandations du GAFI et le niveau d'efficacité du système de LBC/FT de l'Estonie et formule des recommandations sur la manière dont le système pourrait être renforcé.

### Principales conclusions

- a) L'Estonie dispose d'un mécanisme approprié pour l'identification, l'évaluation et, par voie de conséquence, la compréhension des risques de blanchiment de capitaux (BC) et de financement du terrorisme (FT) par le biais d'évaluations nationales des risques coordonnées par le Comité LBC/FT, qui bénéficie d'une mobilisation de haut niveau et d'une compétence nationale, et qui a accès à toutes les données disponibles dans le pays auprès de sources publiques et non publiques. D'autres produits d'analyse stratégique contribuent également à une meilleure compréhension des risques dans les secteurs respectifs. Si l'ensemble de ces produits fournit des indications utiles sur les secteurs les plus exposés aux risques, ils ne donnent pas une vue d'ensemble des risques (résiduels) de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme dans le pays. Toutes les autorités compétentes ont un rôle à jouer dans la mise en œuvre des activités établies dans le cadre de la politique nationale de LBC/FT, c'est-à-dire le plan d'action le plus récent. Néanmoins, les résultats des opérations d'évaluation des risques à l'échelle nationale ne sont pas intégrés dans les objectifs et les activités des différentes autorités. La coopération et la coordination nationales représentent une caractéristique importante du système de LBC/FT en Estonie, qui s'appuie sur les travaux réguliers du Comité LBC/FT de haut niveau, sur les groupes de travail/plateformes de niveau opérationnel, ainsi que sur les mécanismes et pratiques de coopération bilatérale adéquats.
- b) Les renseignements financiers, ainsi que d'autres informations pertinentes, sont recueillis et utilisés par les autorités compétentes pour ouvrir les enquêtes et appuyer les enquêtes en cours, pour réunir des preuves et pour retrouver les produits du crime. Il convient de féliciter l'Estonie de la pratique avérée de la coordination et de la coopération entre la cellule de renseignement financier

estonienne (CRFE) et les services répressifs (SR), ainsi que des initiatives prises par la CRFE pour répondre aux besoins opérationnels des SR. Ces dernières années, des mesures importantes ont été prises pour renforcer les capacités et les performances de la CRFE. Il lui reste à améliorer légèrement ses capacités et ses méthodes de travail afin de renforcer sa stratégie de détection anticipée des cibles, au lieu de dépendre très largement de l'initiative des SR, comme c'est le cas actuellement. Il s'agit d'une question prioritaire pour l'Estonie, car la cellule de renseignement financier est la mieux placée pour observer et détecter les mouvements des flux illicites. Les autorités compétentes reçoivent des rapports qui comportent des informations pertinentes et précises, ce qui leur permet d'exercer leurs fonctions dans une moindre mesure. Cette situation s'explique par les problèmes de qualité et de pratiques déclaratives des assujettis. Parallèlement, certaines pratiques de la CRFE posent problème, dans la mesure où elles révèlent son activité opérationnelle en matière de transactions suspectes et compromettent ainsi la détection de la criminalité et le repérage des actifs.

- c) En Estonie, différentes sources d'information sont utilisées pour déclencher la détection du blanchiment de capitaux et les enquêtes en la matière. Bien que certaines affaires importantes dans lesquelles des banques sont impliquées soient en cours, le nombre de cas de blanchiment identifiés et ayant fait l'objet d'une enquête est relativement faible, principalement en raison de l'interprétation limitée de l'infraction de blanchiment retenue par la Cour suprême. Les résultats obtenus jusqu'à présent sont dans une certaine mesure conformes au profil de risque du pays. D'aucuns se demandent encore si les risques d'infractions nationales génératrices de profits importants sont suffisamment pris en compte dans les enquêtes sur les éventuelles affaires de blanchiment. Les sanctions pénales appliquées pour l'infraction de blanchiment de capitaux font douter de leur caractère dissuasif et de leur efficacité, compte tenu de la gravité des faits et des risques encourus.
- d) L'Estonie considère la confiscation comme un objectif politique, mais les résultats obtenus correspondent en partie aux objectifs fixés. Si les autorités ont obtenu des résultats raisonnables, les produits du crime étaient dans certains cas nettement plus élevés que les montants confisqués. Les SR mènent régulièrement des enquêtes financières, mais les autorités ne tiennent pas de statistiques et leur efficacité globale est sujette à caution. L'Estonie ne poursuit pas de manière proactive les produits transférés à l'étranger. Les peines appliquées pour les sommes en espèces non déclarées sont mineures, sauf si le montant dépasse 40 000 EUR au moment de l'ouverture d'une procédure pénale. Les résultats des confiscations ne correspondent pas toujours au profil de risque du pays.
- e) Une seule affaire de financement du terrorisme a donné lieu à des poursuites et à une condamnation en Estonie, ce qui ne correspond pas tout à fait au profil de risque du pays, et la compréhension insuffisante des risques de financement du terrorisme (voir Résultat immédiat 1) nuit à l'efficacité globale de l'action des autorités. Les autorités utilisent un éventail de sources d'information et de techniques d'enquête lorsqu'elles identifient et mènent des investigations sur le financement du terrorisme, mais les informations diffusées par la CRFE et les infractions liées au

terrorisme, ainsi que les enquêtes financières, pourraient être davantage exploitées afin de déterminer les infractions possibles en matière de financement du terrorisme. Les caractéristiques des enquêtes sur le financement du terrorisme ont été intégrées dans une certaine mesure dans la stratégie de lutte contre le terrorisme et l'Estonie fait un usage efficace des mesures alternatives.

- f) L'Estonie met en œuvre sans retard les sanctions financières ciblées des Nations Unies (SFC) contre le financement du terrorisme et le financement de la prolifération. Les mécanismes de désignation des personnes et des entités prévus par le cadre des SFC des Nations Unies au niveau national ou international n'ont pas été mis au point pendant la majeure partie de la période d'évaluation. Aucune approche formalisée n'a été adoptée pour le processus de désignation, notamment pour les discussions et la prise de décision dans le cadre d'instances officielles, bien qu'il puisse y avoir des raisons de le faire. Au cours de l'année écoulée, l'Estonie a accordé davantage d'attention à la mise en œuvre des mesures de SFC et a également accompli des progrès tangibles en matière de surveillance, en mettant principalement l'accent sur les secteurs les plus importants, à savoir les banques et les prestataires de services d'actifs virtuels (PSAV), ce dont il convient de féliciter l'Estonie. Toutefois, il importe de prendre des mesures supplémentaires pour améliorer la compréhension des régimes de SFC des Nations Unies par les assujettis.
- g) Les initiatives prises par les autorités pour évaluer les risques du secteur des organisations à but non lucratif (OBNL) et identifier le sous-ensemble le plus vulnérable au financement du terrorisme sont louables, mais des améliorations majeures s'imposent pour mieux connaître les vulnérabilités de ce secteur au financement du terrorisme, notamment pour définir le sous-ensemble particulier des OBNL, entre autres par l'analyse d'un plus grand nombre de données et l'élargissement du champ d'application des mesures envisagées. Les mesures prises en fonction des risques à l'égard des OBNL doivent être considérablement améliorées.
- h) L'action concertée menée par l'autorité de surveillance ces dernières années pour renforcer la qualité et la conformité du secteur a permis de constater certaines améliorations. La compréhension des risques de blanchiment de capitaux et l'efficacité des mesures préventives varient d'un secteur à l'autre. Les banques, qui représentent l'un des secteurs les plus importants, et les institutions financières (IF) non bancaires ont une bonne compréhension de leurs risques de blanchiment de capitaux, tandis que les PSAV, les prestataires de services aux entreprises (PSE) et les autres entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) les comprennent moins bien. La compréhension des risques de blanchiment de capitaux est généralement plus faible dans tous les secteurs. L'efficacité des mesures préventives dépend du niveau de compréhension des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme dont font preuve les entités. Pendant la majeure partie de la période examinée, la plupart des déclarations ont été effectuées principalement par les banques (70 %).

- i) L'autorité estonienne de surveillance financière (AESF) et la CRFE ont toutes deux revu leur approche en matière de surveillance et renforcé leurs capacités afin de faire face aux nouveaux risques présentés par les secteurs surveillés. La procédure d'homologation des IF par l'AESF est globalement assez complète, mais les procédures de la CRFE ont été moins efficaces pendant la majeure partie de la période examinée, ce qui est particulièrement évident dans le secteur des PSAV. Les mesures mises en œuvre par la CRFE en 2021 semblent avoir une incidence positive sur les procédures d'homologation des PSAV. L'activité de surveillance n'a pas toujours été menée en tenant compte des risques. Les pouvoirs de sanction des activités non homologuées et de sanctions financières sont limités. Dans l'ensemble, les sanctions appliquées ne peuvent être considérées comme efficaces, proportionnées et dissuasives.
- j) Les autorités ont pris certaines mesures pour identifier, évaluer et comprendre les vulnérabilités au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme et l'exposition aux risques des personnes morales. Néanmoins, la compréhension actuelle n'est pas suffisante pour prendre en compte les risques existants. Les autorités compétentes ont le pouvoir d'accéder aux informations, mais les mesures visant à prévenir l'utilisation abusive des personnes morales ne permettent pas de disposer d'informations adéquates, exactes et actuelles sur les bénéficiaires effectifs. La part importante de sociétés estoniennes dont les propriétaires principaux ou les bénéficiaires effectifs sont résidents électroniques, la forte présence de prestataires de services aux entreprises homologués et non homologués dans les processus d'enregistrement des sociétés, ainsi que les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle mal conçues et mal comprises qu'ils mettent en œuvre, sont autant de facteurs qui ont une incidence négative sur la qualité des informations relatives aux bénéficiaires effectifs. Les sanctions applicables ne sont pas efficaces.
- k) L'entraide judiciaire et l'extradition vers les États membres de l'Union européenne (UE) et les États non membres de l'UE sont assurées de manière constructive. L'Estonie s'est réservé le droit de refuser son assistance en vertu du principe de la double incrimination, ce qui entrave la coopération avec les États non membres de l'UE. L'entraide judiciaire est sollicitée dans une certaine mesure pour mener des enquêtes sur le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et les infractions principales. Peu de demandes sont adressées pour la saisie d'avoirs dans les pays étrangers, et aucune information n'est disponible sur la confiscation d'avoirs transférés à l'étranger. L'étendue de la recherche et de la fourniture d'autres formes de coopération internationale varie d'une autorité à l'autre.

## Risques et situation générale

L'Estonie est confrontée à des menaces de blanchiment de capitaux provenant de produits du crime réalisés principalement à l'étranger et plus rarement sur son territoire. Elle est considérée comme un pays de transit pour la dissimulation du blanchiment de capitaux et pour la dissimulation ou la conversion de l'origine des avoirs acquis dans le cadre d'activités criminelles. Selon l'évaluation nationale des risques (ENR), les tendances et modèles dominants du blanchiment de capitaux

consistent en l'utilisation de personnes morales, de passeurs de fonds, de virements électroniques, de dépôts et de retraits d'espèces<sup>1</sup>, et de flux matériels transfrontaliers de liquidités. L'Estonie est considérée comme un pays particulièrement menacé par la fraude et la fraude par internet (détournement de fonds) commises à l'étranger, ainsi que par les infractions fiscales commises dans les pays voisins. Les autorités ont également constaté le blanchiment de produits illicites provenant du trafic de stupéfiants, de groupes criminels organisés (GCO) et d'activités économiques exercées sans autorisation.

La menace terroriste est faible en Estonie. Le niveau de menace du financement du terrorisme dans la plupart des domaines y est peu élevé, moyen dans le secteur financier traditionnel et élevé dans le secteur des prestataires de services d'actifs virtuels. La menace du terrorisme islamiste y est la plus probable. On constate que le financement du terrorisme n'est pas lié aux infractions principales et qu'il a donc été classé dans la catégorie des menaces les plus faibles. Le rapport annuel du Service de sécurité intérieure (SSI), qui fait le point sur la situation de la menace terroriste en Estonie, indique qu'il reste encore des personnes d'origine estonienne dans les zones de conflit<sup>2</sup>. Les conclusions de l'ENR révèlent que deux secteurs, les prestataires de services d'actifs virtuels (PSAV) et les organisations à but non lucratif (OBNL), sont considérés par le pays comme plus vulnérables à la menace terroriste. Les prestataires de services d'actifs virtuels sont considérés comme tels en raison de l'anonymat des services fournis. L'ENR précise que les risques de financement du terrorisme peuvent être plus élevés pour les activités humanitaires et caritatives menées au niveau international à proximité ou à l'intérieur des zones de conflit. Selon le plan d'action, le pays estime qu'il ne dispose actuellement que d'une vue d'ensemble incomplète des risques de financement du terrorisme dans le secteur des organisations à but non lucratif, ce qui constitue une vulnérabilité.

Les banques et les PSAV sont les secteurs les plus vulnérables au blanchiment de capitaux en raison (i) de leur position dominante, (ii) de l'éventail des services fournis et de l'anonymat assuré par les PSAV. Au cours de la période considérée, l'autorité de surveillance a relevé des manquements en matière de LBC/FT dans quatre banques, dont deux font actuellement l'objet d'une procédure pénale (voir IO.7). Parmi les EPNFD, les secteurs des PSE et de l'immobilier sont les plus vulnérables<sup>3</sup>. Le secteur des PSE est vulnérable en raison de sa taille actuelle et du nombre croissant de participants, ainsi que de la nature des services fournis<sup>4</sup>, par exemple la création de sociétés pour des résidents étrangers. Le secteur de l'immobilier est vulnérable du fait des risques liés au marché immobilier lui-même et de la participation aux transactions d'un courtier immobilier (transfert d'argent liquide sur le compte bancaire du client)<sup>5</sup>.

## Niveau global de conformité et d'efficacité

L'Estonie a pris des mesures depuis sa dernière évaluation pour remédier aux lacunes recensées à cette occasion : le pays a renforcé son cadre juridique et réglementaire et a réalisé sa première ENR (pour la période allant de 2011 à 2013), dont le rapport a été approuvé en janvier 2015 et publié en

<sup>1</sup> ENR, Menace nationale de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, paragraphes 4 et 6

<sup>2</sup> [https://kapo.ee/sites/default/files/content\\_page\\_attachments/Annual%20Review%202020-2021.pdf](https://kapo.ee/sites/default/files/content_page_attachments/Annual%20Review%202020-2021.pdf)

<sup>3</sup> ENR, Tableau récapitulatif des résultats de l'ENR.

<sup>4</sup> Les PSE comptent parmi les principaux secteurs des EPNFD en termes de chiffre d'affaires total (environ 50 millions EUR) et comprennent 316 participants (en 2020) identifiés comme prestataires de services fiduciaires et de services aux entreprises. Leur nombre a considérablement augmenté, de près de trois fois, par rapport aux 115 prestataires de 2017.

<sup>5</sup> ENR, Chapitre 6 « Vulnérabilité du secteur des agents immobiliers », p.3

mars 2018. Il a ensuite été mis à jour pour couvrir la période 2017-2019, le rapport ayant été approuvé en avril 2021 et publié en mai 2021.

À bien des égards, l'Estonie a fait preuve de volonté pour élaborer un système efficace de LBC/FT, bien que l'application pratique du cadre en vigueur doive encore être améliorée. Le pays a notamment pris des mesures pour renforcer les activités de surveillance et a adopté une attitude volontariste à l'égard du renforcement du secteur bancaire, en mettant récemment l'accent sur les prestataires de services d'actifs virtuels (PSAV). Parmi ses autres initiatives, il convient de mentionner la révision du statut de la CRFE et l'octroi de ressources supplémentaires considérables, ainsi que les mesures prises par l'Estonie pour renforcer la transparence des personnes morales grâce à la mise en place d'une base de données d'informations sur la propriété effective, sous le contrôle du ministère des Finances.

Sur le plan de la conformité technique, le cadre juridique a été amélioré à de nombreux égards, notamment par le renforcement des exigences relatives à l'application de mesures préventives. Néanmoins, certaines questions demeurent, notamment les mesures appliquées pour la mise en œuvre des sanctions financières ciblées des Nations Unies (R.6-7), les mesures relatives aux relations de correspondant (R.13), la réglementation des PSAV (R.15), l'application de mesures préventives et la surveillance des EPNFD (R.23 et R.28), la déclaration des opérations suspectes (R.20), les statistiques (R.33) et les sanctions (R.35).

#### *Évaluation des risques, coordination et élaboration des politiques (chapitre 2 ; RI.1, R.1, R.2, R.33 et R.34)*

L'Estonie dispose d'un mécanisme adéquat pour l'identification, l'évaluation et, partant, la compréhension des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme par le biais d'évaluations nationales des risques, qui devrait être sensiblement amélioré pour assurer une couverture ininterrompue des périodes prises en considération, ainsi que l'approbation et la diffusion en temps utile des résultats de l'évaluation. Il en va de même pour les plans d'action produits sur la base des conclusions de l'ENR. Si le rapport ENR 2021 et d'autres analyses stratégiques fournissent des indications utiles sur les secteurs les plus exposés aux risques, ils ne donnent pas une vue d'ensemble des risques (résiduels) de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme dans le pays. Il manque également des éléments importants pour comprendre les menaces de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme qui émanent des infractions nationales génératrices de produits, de la criminalité organisée, des mouvements transfrontaliers de fonds et d'espèces, des vulnérabilités au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme dans les secteurs privé et public, des risques liés à une utilisation abusive des personnes morales, des activités des PSE et des PSAV, ainsi que de l'exposition du pays au risque de financement du terrorisme. Toutes les autorités compétentes ont un rôle à jouer dans la mise en œuvre des activités définies dans le cadre de la politique nationale de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, c'est-à-dire le plan d'action le plus récent. Néanmoins, les résultats des évaluations des risques à l'échelle nationale ne sont pas intégrés dans les objectifs et les activités des différentes autorités. La coopération et la coordination nationales représentent une caractéristique importante du système de LBC/FT en Estonie, grâce au travail régulier des comités intergouvernementaux et à des accords bilatéraux adéquats.

#### *Renseignement financier, enquêtes, poursuites et confiscations en matière de blanchiment de capitaux (chapitre 3 ; RI.6, 7, 8 ; R.1, 3, 4, 29-32)*

Le renseignement financier et les autres informations pertinentes sont recueillis et utilisés par les autorités compétentes pour ouvrir et appuyer les enquêtes en cours, pour réunir des preuves et pour retrouver les produits du crime, principalement pour poursuivre les infractions principales de

blanchiment de capitaux. Il convient de féliciter l'Estonie de sa pratique avérée de la coordination et de la coopération entre la CRFE et les services répressifs, ainsi que des initiatives prises par la CRFE pour répondre aux besoins opérationnels des services répressifs. Ces dernières années, des mesures importantes ont été prises pour renforcer les capacités et les performances de la CRFE. Les capacités et les méthodes de travail de la CRFE doivent encore être légèrement améliorées, afin de renforcer son approche proactive en matière de détection des infractions et de réduire sa forte dépendance à l'égard de l'initiative des services répressifs. Il s'agit d'une question prioritaire pour l'Estonie, car la CRFE est la mieux placée pour observer et détecter les mouvements des flux illicites. Toutefois, cette capacité est fortement limitée, notamment par la faible qualité des déclarations, y compris les déclarations rétroactives. En outre, lorsque la CRFE gèle des fonds, elle informe l'intéressé de sa décision de gel et rencontre personnellement les parties concernées, afin de déterminer l'origine des fonds (ce dernier point a également été abordé lors du Quatrième cycle d'évaluation). Ces deux questions sont préoccupantes car elles peuvent entraver l'action menée par la CRFE et les services répressifs pour retrouver les produits et détecter les cas de blanchiment de capitaux et les infractions principales.

L'Estonie a désigné des autorités chargées d'identifier les infractions de blanchiment de capitaux et d'enquêter à leur sujet, en s'appuyant principalement sur les rapports de police et les diffusions de la CRFE. Dans certains cas, l'interprétation de l'infraction de blanchiment de capitaux retenue par la Cour suprême a été plus restrictive que le seuil fixé par la loi, ce qui a entravé les enquêtes et les poursuites. Jusqu'à présent, les résultats obtenus sont dans une certaine mesure conformes au profil de risque du pays. L'Estonie poursuit différents types de blanchiment de capitaux et la majorité des enquêtes, des poursuites et des condamnations en la matière concernent le blanchiment par des tiers, généralement en lien avec des infractions principales commises à l'étranger. Il convient de noter que l'Estonie a affecté ses ressources en privilégiant les affaires complexes de blanchiment de capitaux. Les sanctions prévues pour le blanchiment ne sont ni efficaces ni dissuasives, car elles sont légères pour les personnes physiques et très légères pour les personnes morales, l'emprisonnement des personnes physiques étant généralement assorti d'un sursis. La confiscation élargie est utilisée dans les cas où le blanchiment de capitaux n'est pas poursuivi, mais les raisons invoquées ne se justifient pas nécessairement.

L'Estonie dispose d'un cadre législatif solide qui permet le gel, la saisie et la confiscation des instruments et des produits du crime, la confiscation d'une valeur équivalente, ainsi que la confiscation élargie. Bien que la confiscation soit un objectif politique, sa mise en œuvre globale dans la pratique est réalisée en partie seulement. Il existe une différence considérable entre le patrimoine criminel estimé et celui qui est finalement confisqué. L'efficacité de la confiscation des produits transférés à l'étranger est discutable. On constate certaines lacunes techniques pour les mouvements de liquidités et les instruments négociables au porteur, et les sanctions appliquées pour les liquidités non déclarées ne sont pas dissuasives. Les résultats obtenus jusqu'à présent en matière de confiscation ne semblent pas correspondre pleinement au niveau de risque de blanchiment de capitaux.

*Financement du terrorisme et financement de la prolifération (chapitre 4 - RI.9, 10, 11 ; R. 1, 4, 5-8, 30, 31 et 39.)*

Le cadre juridique de la lutte contre le financement du terrorisme présente certaines lacunes dans l'incrimination du délit de financement du terrorisme. Une condamnation pour financement du terrorisme a été prononcée en Estonie à ce jour, ce qui correspond dans une certaine mesure au profil de risque du pays. Le Service de sécurité intérieure a ouvert cinq enquêtes criminelles, ce qui

démontre les compétences et les connaissances des autorités en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. Néanmoins, les diffusions de la CRFE et les infractions liées au terrorisme, ainsi que les enquêtes financières, pourraient être davantage exploitées pour déterminer les infractions possibles en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux. Les enquêtes sur le financement du terrorisme sont en partie intégrées dans les stratégies nationales, mais ne servent pas à proposer la désignation de terroristes et d'organisations terroristes. Les sanctions pénales appliquées ne sont pas considérées comme efficaces. Plusieurs mesures alternatives sont appliquées en Estonie lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir une condamnation pour financement du terrorisme.

L'Estonie met en œuvre sans retard les sanctions financières ciblées des Nations Unies. Les mécanismes de désignation des personnes et des entités prévues dans le cadre des SFC n'ont pas été mis en place pendant la plus grande partie de la période d'évaluation. Personne n'a été désigné au niveau national ni proposé aux Nations Unies, bien que des condamnations aient été prononcées et que d'autres circonstances soient réunies pour donner lieu à un examen plus ciblé et plus formel de la question.

Au cours de l'année écoulée, l'Estonie a accordé davantage d'attention à la mise en œuvre des mesures de SFC et a également accompli des progrès tangibles en matière de surveillance, en privilégiant les secteurs les plus importants, à savoir les banques et les prestataires de services d'actifs virtuels ; il convient de féliciter l'Estonie à cet égard. Néanmoins, des mesures supplémentaires doivent être prises pour renforcer les connaissances et les capacités qui permettent aux entités assujetties de mettre en œuvre les SFC des Nations Unies, notamment en fournissant des orientations sectorielles spécifiques, et en assurant une sensibilisation et une surveillance continue et régulière.

L'Estonie a mené une évaluation des risques du secteur des OBNL dans le cadre de l'ENR en 2021 et d'une étude distincte de la CRFE en avril 2022. Ces initiatives des autorités sont louables, mais elles doivent être considérablement améliorées pour permettre de mieux connaître les vulnérabilités du secteur au financement du terrorisme, y compris pour déterminer le sous-ensemble particulier des OBNL, notamment par l'analyse d'un plus grand nombre de données d'entrée et par l'élargissement du champ d'application des analyses. Les mesures préventives adaptées aux risques doivent être considérablement améliorées pour les OBNL.

#### *Mesures préventives (chapitre 5 - RI 4 ; R.9 à 23)*

Le secteur bancaire, qui est considéré comme l'un des secteurs les plus importants, comprend bien ses risques de blanchiment de capitaux. Les mesures préventives dans le secteur bancaire s'améliorent régulièrement depuis 2020 et d'importants moyens ont été consacrés à la conformité LBC/FT et à la gestion des risques, ce qui a permis d'améliorer l'exhaustivité des contrôles d'atténuation des risques. La plupart des rapports proviennent du secteur bancaire (70 %). Cela n'a pas été le cas pendant toute la période examinée et quatre banques ont commis de graves violations de BC/FT. Depuis 2020, grâce aux mesures de surveillance, on constate une évolution positive. Le goût du risque de la plupart des banques s'en est trouvé modifié, ce qui a permis de limiter les activités à haut risque. Mais on observe également une concentration des risques chez un petit nombre de banques plus enclines à prendre des risques, principalement pour les relations de correspondance avec des entreprises étrangères à haut risque (PSAV, FSP, EMEL et plateformes Fintech) et l'activité des PSAV. Une banque qui exerce également des activités de PSAV a fait montre d'une bien moindre compréhension des risques et des mesures d'atténuation mises en place pour les activités de PSAV.

De manière générale, la compréhension des risques et des mesures générales d'atténuation appliquées est assez superficielle chez les prestataires de services d'actifs virtuels. Bien souvent, les

mesures préventives ne sont pas appliquées en fonction des risques spécifiques à l'activité et les systèmes de contrôle sont dans l'ensemble insuffisants. Parallèlement, l'attention accrue portée par les autorités de surveillance à la qualité et à la conformité du secteur depuis 2020 a donné quelques résultats positifs. Les PSAV ont dû adapter leurs activités à des normes plus strictes imposées pour la délivrance des licences, y compris pour les outils informatiques. Depuis 2019, grâce aux activités de sensibilisation, le nombre de déclarations a considérablement augmenté, même si ce chiffre devrait être plus élevé.

Les PSE ne comprennent pas suffisamment les risques et leurs mesures préventives sont moins efficaces. Le niveau de déclarations faites par le secteur est alarmant et les systèmes de contrôle sont dans l'ensemble insuffisants.

*Surveillance (chapitre 6 - RI. 3 ; R.14, R.26-28, 34, 35)*

La procédure d'homologation des IF par l'AESF est globalement assez complète, mais les procédures de la CRFE ont été moins efficaces pendant la majeure partie de la période examinée, ce qui est particulièrement évident dans le secteur des PSAV. Les mesures mises en œuvre par la CRFE en 2021 semblent avoir une incidence positive sur les procédures d'homologation des EPNFD et des PSAV. Les procédures d'évaluation des OAR sont beaucoup moins approfondies et ne permettent qu'une évaluation limitée de l'intégrité de leurs membres, comme le montre le nombre réduit de refus ou de retraits de demandes depuis 2016.

L'AESF dispose d'outils d'analyse des risques complets qui facilitent une bonne compréhension des risques dans l'ensemble du secteur financier. Malgré l'application des méthodes d'analyse des risques, l'AESF devrait prendre en compte et pondérer de manière appropriée tous les indicateurs de risque élevé, afin d'éviter d'attribuer une note de risque inférieure à celle à laquelle on pourrait s'attendre, puisque l'efficacité de sa surveillance en souffre. L'activité de surveillance de l'AESF n'a pas été menée en tenant compte des risques pendant la majeure partie de la période examinée. Cette situation est principalement due à l'insuffisance de ses capacités institutionnelles et à sa compréhension limitée des risques des secteurs surveillés. Des mesures importantes ont été prises récemment pour remédier à ces faiblesses. Les OAR ont pu expliquer certains risques, mais ces explications manquaient de précision ou d'une véritable appréciation de ces risques, et certaines questions ont été écartées sans justification convaincante.

Les mécanismes de sanction présentent certaines limites, notamment sur le plan de la capacité à infliger effectivement des sanctions financières. Les principales autorités de surveillance s'appuient largement sur des mesures de surveillance correctrices, comme les avertissements, les plans rectificatifs et les retraits de licence (le cas échéant) ; dans certains cas, les mesures de surveillance devraient être plus rapides. Dans l'ensemble, les sanctions appliquées ne peuvent être considérées comme efficaces, proportionnées et dissuasives.

*Transparence et bénéficiaires effectifs (chapitre 7 - RI. 5 ; R.24 et 25)*

j) Les autorités ont pris certaines mesures pour identifier, évaluer et comprendre les vulnérabilités au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme et l'exposition aux risques des personnes morales. Néanmoins, la compréhension actuelle manque d'analyses et de conclusions systématisées et consolidées sur les déterminants et les facteurs de risque importants, ainsi que sur les risques factuellement constatés. Les mesures de prévention de l'utilisation abusive des personnes morales prévues pour les entreprises, les entités assujetties, les autorités compétentes et les registres ne permettent pas pleinement de disposer d'informations adéquates, exactes et actuelles sur les

bénéficiaires effectifs. La part importante de sociétés estoniennes dont les propriétaires principaux ou les bénéficiaires effectifs sont résidents électroniques, la forte présence de prestataires de services aux entreprises homologués et non homologués dans les processus d'enregistrement des sociétés, ainsi que les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle mal conçues et mal comprises qu'ils mettent en œuvre, sont autant de facteurs qui ont une incidence négative sur la qualité des informations relatives aux bénéficiaires effectifs. Les sanctions appliquées ne sont pas efficaces, proportionnées et dissuasives.

### *Coopération internationale (chapitre 8 - RI. 2 ; R.36 à 40)*

En général, l'Estonie offre des possibilités variées et constructives d'entraide judiciaire et d'extradition aux États membres de l'UE et aux États tiers. L'établissement de priorités et l'exécution en temps voulu des demandes sont assurés jusqu'à un certain point. L'Estonie s'est réservé le droit de refuser son assistance en vertu du principe de la double incrimination, ce qui entrave la coopération avec les États non membres de l'UE. L'entraide judiciaire est sollicitée dans une certaine mesure pour mener des enquêtes sur le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et les infractions principales, mais de grandes améliorations sont nécessaires lorsqu'il s'agit de demander de l'aide pour saisir et confisquer des avoirs déplacés à l'étranger. Si certaines autorités pratiquent une coopération informelle poussée, la coopération de la CRFE dans l'exercice de sa fonction de surveillance présente des lacunes. L'Estonie fournit des informations générales et des informations sur les bénéficiaires effectifs. Bien que ces informations soient fournies aux homologues étrangers, les problèmes recensés en RI.5 peuvent nuire à l'efficacité de cette coopération.

### **Actions prioritaires**

- a) Il convient que l'Estonie prenne des mesures pour améliorer de manière significative la compréhension des risques de BC/FT auxquels le pays est confronté, notamment en améliorant les évaluations des risques de BC/FT à l'échelle nationale, de manière à assurer une couverture ininterrompue des périodes prises en compte, ainsi que l'approbation et la diffusion en temps utile des résultats pertinents. Ces résultats devraient permettre d'évaluer de manière fiable les menaces et les vulnérabilités en matière de BC/FT, de donner une vue d'ensemble des risques (résiduels) de BC/FT dans le pays et d'étayer des politiques nationales appropriées de LBC/FT qui apportent une réponse efficace et opportune aux risques réels et potentiels.
- b) La CRFE devrait revoir ses capacités et ses pratiques de travail et renforcer une approche proactive dans la détection des cibles de BC/FT de son propre chef, y compris dans les zones à haut risque, tout en continuant à soutenir les services répressifs dans le cadre de leurs procédures en cours. La CRFE devrait améliorer la qualité des déclarations des entités assujetties en révisant les lignes directrices en la matière, et en renforçant la formation et le retour d'information vers les entités assujetties. L'Estonie devrait veiller à ce que (a) la CRFE s'abstienne de rencontrer personnellement la partie concernée pour obtenir des éclaircissements supplémentaires sur les transactions suspectes ; et (b) la durée des décisions de gel prises par la CRFE soit adaptée de manière à éviter de devoir informer le client de l'application de cette mesure.

- c) Il importe que l'Estonie veuille rapidement à ce que l'interprétation de l'infraction de BC par les autorités judiciaires et les services répressifs soit conforme aux normes internationales et à la législation nationale. Pour ce faire, elle devrait notamment prendre les mesures suivantes : i) élaborer des lignes directrices officielles qui s'inspirent des exigences internationales et nationales relatives à l'infraction de BC et des bonnes pratiques en matière d'enquête et de poursuites dans ce domaine ; ii) continuer à engager des poursuites devant les tribunaux et faire appel des décisions afin de promouvoir l'évolution de la jurisprudence sur les affaires de BC conformément à l'incrimination actuelle du BC et aux normes internationales ; iii) organiser régulièrement des formations et des séminaires à l'intention des juges, des procureurs et des enquêteurs.
- d) L'Estonie devrait intensifier considérablement ses activités de saisie, de confiscation et de recouvrement des produits du BC et des infractions principales, en particulier ceux qui sont transférés à l'étranger, en fonction des risques de BC/FT auxquels elle est exposée. Les résultats devraient être analysés périodiquement sur le plan de l'adéquation, de la cohérence avec les risques et des difficultés, réelles ou possibles, auxquelles les autorités ont été confrontées.
- e) L'Estonie devrait veiller à ce que les activités de FT fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites en fonction de l'amélioration de sa compréhension des risques nationaux de FT.
- f) L'Estonie devrait veiller à ce que les désignations au titre de la résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies soient examinées collectivement aux niveaux national et international, dans les enceintes officielles, y compris en examinant formellement si les personnes qui font l'objet d'une enquête ou d'une condamnation satisfont aux critères de désignation des Nations Unies, indépendamment de l'existence ou non de poursuites pénales.
- g) Les autorités devraient renforcer la compréhension des risques de BC et de FT dans tous les secteurs (en particulier les PSAV, les PSE et les entreprises d'investissement) et l'application de mesures d'atténuation proportionnelles aux risques ; veiller à ce que les PSE entreprennent des vérifications indépendantes sans se fier excessivement à d'autres parties ; améliorer les systèmes de contrôle utilisés par les PSAV et les PSE ; veiller à la mise en œuvre d'une disposition relative aux déplacements et d'autres mesures nouvellement établies par les PSAV ; continuer à veiller à l'adéquation des mesures dans les entités assujetties qui exercent également des activités de PSAV ; continuer à aider les entités assujetties à améliorer leur niveau de déclaration.
- h) Il convient que les autorités de surveillance poursuivent leur action en vue d'assurer une procédure d'homologation efficace de toutes les entités assujetties. Elles devraient procéder à un réexamen complet de leur approche fondée sur les risques, afin de s'assurer qu'elles privilégient davantage et de manière proportionnée les secteurs à haut risque et qu'elles s'intéressent de manière appropriée à toutes les questions qui présentent un risque plus élevé. Il conviendrait de clarifier les dispositions en vigueur en matière de surveillance dans les cas où une IF entreprend une activité de PSAV. L'AESF et la CRFE devraient être dotées de compétences

adéquates pour sanctionner les activités exercées sans licence et pour infliger des sanctions financières efficaces, proportionnées et dissuasives.

- i) L'Estonie devrait solliciter de manière plus proactive la coopération internationale afin de poursuivre les activités de BC et d'appuyer les enquêtes en cours sur le FT. Elle devrait veiller tout particulièrement à demander de l'aide pour la saisie et la confiscation des avoirs transférés à l'étranger, compte tenu du fait que la plupart des produits sont transférés vers des pays étrangers en passant par l'Estonie.
- j) Il importe que les autorités approfondissent leur compréhension des risques de BC/FT liés à l'utilisation abusive des personnes morales, y compris ceux qui découlent du programme de résidence électronique. Elles devraient y parvenir notamment grâce à des analyses systématisées et récapitulatives qui portent sur les déterminants et les facteurs de risque importants, ainsi que sur les risques constatés sur la base de données factuelles. Il convient de prendre des mesures pour améliorer la qualité des informations relatives aux bénéficiaires effectifs dans le pays, notamment par une contribution plus efficace des entreprises et des entités assujetties, et par des mesures cohérentes prises par les autorités compétentes pour effectuer des contrôles et des vérifications proactifs des informations relatives aux entreprises.

## Notations concernant l'efficacité & la conformité technique

### Notations concernant l'efficacité<sup>6</sup>

RI.1 – Risque, politique et coordination	RI.2 – Coopération internationale	RI.3 – Surveillance	RI.4 – Mesures préventives	RI.5 – Personnes morales constructions juridiques et	RI.6 – Renseignements financiers
Modérée	Significative	Modérée	Modérée	Modérée	Significative
RI.7 – Enquêtes et poursuites pour BC	RI.8 – Confiscation	RI.9 – Enquêtes et poursuites pour FT	RI.10 – Mesures préventives et sanctions financières relatives au FT	RI.11 – Sanctions financières pour FP	
Modérée	Modérée	Modérée	Modérée	Significative	

### Notations concernant la conformité technique<sup>7</sup>

R.1 – Évaluation des risques et application d'une approche fondée sur les risques	R.2 – Coopération et coopération nationales	R.3 – Infraction de blanchiment de capitaux	R.4 – Confiscation et mesures provisoires	R.5 – Infraction de financement du terrorisme	R.6 – Sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme
PC	C	LC	C	LC	PC
R.7 – Sanctions financières ciblées liées à la prolifération	R.8 – Organismes à but non lucratif	R.9 – Lois sur le secret des institutions financières	R.10 – Devoir de vigilance relative à la clientèle	R.11 – Conservation des documents	R.12 – Personnes politiquement exposées
PC	PC	C	LC	C	LC
R.13 – Correspondance bancaire	R.14 – Services de transfert de fonds ou de valeurs	R.15 – Nouvelles technologies	R.16 – Virements électroniques	R.17 – Recours à des tiers	R.18 – Contrôles internes et succursales et filiales à l'étranger
PC	LC	PC	C	LC	LC
R.19 – Pays présentant un risque plus élevé	R.20 – Déclaration des opérations suspectes	R.21 – Divulgaration et confidentialité	R.22 – EPNFD : devoir de vigilance relatif à la clientèle	R.23 – EPNFD : autres mesures	R.24 – Transparence et bénéficiaires effectifs des personnes morales
PC	PC	PC	LC	PC	PC
R.25 – Transparence et bénéficiaires effectifs des constructions juridiques	R.26 – Réglementation et contrôle des institutions financières	R.27 – Pouvoirs des autorités de contrôle	R.28 – Réglementation et contrôle des EPNFD	R.29 – Cellules de renseignements financiers	R.30 – Responsabilités des autorités de poursuite pénale et des autorités d'enquête
PC	LC	LC	PC	LC	C
R.31 – Pouvoirs des autorités de poursuite pénale et des autorités d'enquête	R.32 – Passeurs de fonds	R.33 – Statistiques	R.34 – Lignes directrices et retour d'information	R.35 – Sanctions	R.36 – Instruments internationaux
C	LC	PC	LC	PC	LC
R.37 – Entraide judiciaire	R.38 – Entraide judiciaire : gel et confiscation	R.39 – Extradition	R.40 – Autres formes de coopération internationale		
LC	LC	LC	LC		

<sup>6</sup> Quatre notations sont possibles pour juger de l'efficacité : Élevée, Significative, Modérée et Faible.

<sup>7</sup> Les notations de conformité technique peuvent être soit C – conforme, LC – largement conforme, PC – partiellement conforme, NC – non conforme.

Tous droits réservés. Sauf indication contraire, la reproduction de ce texte est autorisée sous réserve d'indication de la source. Pour tout usage à des fins commerciales, aucun extrait de cette publication ne peut être traduit, reproduit ou transmis, sous quelque forme et 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 récupération de l'information – sans l'autorisation écrite préalable du Secrétariat de MONEYVAL, Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit, Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg ou [moneyval@coe.int](mailto:moneyval@coe.int))

© MONEYVAL

[www.coe.int/MONEYVAL](http://www.coe.int/MONEYVAL)