

Strasbourg, 4 juillet 2003
(2003)14 Res

MONEYVAL

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 LE LIECHTENSTEIN

RÉSUMÉ

1. Le Liechtenstein est le onzième État membre du Moneyval dont le dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre du deuxième cycle d'évaluations mutuelles menées par le Comité. Une équipe d'évaluateurs du Moneyval, accompagnée par deux collègues du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (FATF), s'est rendue au Liechtenstein du 27 au 30 mai 2002. Les objectifs de cette deuxième évaluation étaient de faire le point sur l'évaluation de la situation depuis le premier cycle d'évaluation, afin d'apprécier l'efficacité pratique du dispositif anti-blanchiment et d'examiner la situation dans les domaines qui n'avaient pas été couverts lors du premier cycle d'évaluation.

2. La situation de la criminalité n'a pas beaucoup changé depuis le premier cycle d'évaluation. Le Liechtenstein n'est pas confronté aux formes habituelles du crime organisé, ni à certaines formes de criminalité ordinaire (agressions, vols, etc.), mais du trafic de stupéfiants a été détecté dans quelques affaires, et la criminalité en col blanc, en particulier la fraude et l'escroquerie à l'investissement, semble être un type assez fréquent de criminalité lucrative au niveau national.

3. En tant que centre extraterritorial bien établi, le Liechtenstein dispose d'une gamme de services financiers et aux entreprises, en particulier dans le domaine de la banque (privée), de la gestion d'actifs, du conseil en placement et de la création de fiducies, de sociétés et autres personnes morales. Ces services rendent le Liechtenstein vulnérable au blanchiment de capitaux, en particulier lors des phases d'empilement et d'intégration de fonds, car des criminels internationaux, y compris des groupes de la criminalité organisée, peuvent détourner les services financiers et bancaires à des fins de blanchiment de capitaux. Au moment de la mission sur place, 74 affaires faisaient l'objet d'enquêtes de la police, dont une grande majorité portait sur des fiduciaires du Liechtenstein. Les produits de ces affaires provenaient généralement d'infractions principales commises à l'étranger, y compris la fraude, le détournement de biens, l'abus de confiance, la criminalité organisée, le trafic de stupéfiants et les faillites frauduleuses.

4. Sur le plan juridique, le Liechtenstein a revu le Code pénal en y introduisant une nouvelle définition du blanchiment de capitaux, attribuant la qualification pénale à l'auto-blanchiment et élargissant l'éventail des infractions principales. La Loi d'entraide judiciaire de 1993 a été révoquée et remplacée par une nouvelle Loi d'entraide judiciaire. En conséquence, les possibilités d'appel ont été limitées et l'octroi de l'entraide est devenu plus rapide.

5. Sur le plan opérationnel, une cellule de renseignement financier (CRF) a été créée en mars 2001 aux termes de la nouvelle Loi relative à la CRF. Les structures judiciaires et chargées des poursuites ont été renforcées par l'apport de juges et de procureurs supplémentaires. En dehors des tribunaux, un nouveau bureau sous l'égide du ministère de la Justice prend en charge les questions d'entraide judiciaire et de coopération internationale. Une nouvelle unité de la police contre la criminalité économique et organisée (EWOK) a été constituée en juin 2000 pour compléter la structure opérationnelle. L'ensemble de ces initiatives a abouti à une augmentation du nombre de déclarations suspectes et des enquêtes/poursuites correspondantes, tant sur le plan national que de la coopération internationale.

6. En ce qui concerne l'aspect préventif, des mesures efficaces ont été prises pour se charger des questions liées au devoir de vigilance. La Loi sur le devoir de vigilance a été

considérablement modifiée et l'Ordonnance sur le devoir de vigilance de 1997 a été remplacée. La nouvelle Ordonnance sur le devoir de vigilance expose en détail les obligations et les processus à observer par les institutions financières pour mettre en place leurs propres contrôles dans le cadre du devoir de vigilance. En outre, en octobre, une Unité Devoir de vigilance, chargée du contrôle et de la supervision du respect du devoir de vigilance, a été créée. Cette unité a repris, dans ce domaine, les responsabilités qui incombait auparavant à l'Autorité des services financiers.

7. Les intermédiaires financiers ont aussi participé intensément à la mise en œuvre de ces changements dans le secteur financier. Ils ont notamment mis de l'ordre dans de vieux fichiers, par exemple pour l'identification rétroactive des bénéficiaires effectifs et la définition des profils des clients et ils ont promu une culture du respect des obligations. L'équipe d'évaluation a accueilli favorablement cette démarche.

8. Au moment de la mission, les pouvoirs publics ont précisé qu'ils envisageaient d'autres modifications de la législation, comme le requiert la mise en œuvre de la Deuxième Directive européenne et des huit Recommandations spéciales du GAFI sur le financement du terrorisme, ainsi que la mise en place d'un régulateur unique pour les marchés de capitaux du Liechtenstein (IFSA).

9. Dans l'ensemble, depuis le premier cycle d'évaluation, le Liechtenstein a réalisé des progrès considérables dans le sens d'une consolidation de son dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux. Il a réagi positivement à la plupart des recommandations du rapport du premier cycle d'évaluation et il a pris un certain nombre de mesures législatives, politiques et pratiques. En dehors de celles évoquées précédemment, il importe de souligner que la Convention de Strasbourg a été ratifiée, que les possibilités de confiscation ont été étendues, que plusieurs institutions ont été créées et que la plupart des institutions existantes ont été renforcées par l'apport de personnel et de ressources supplémentaires. Le Liechtenstein a donc mis en œuvre en un temps record un important train de mesures de réforme juridique et institutionnelle, que l'équipe d'évaluation a accueilli avec une grande satisfaction.

10. Le nouveau dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux donne déjà des résultats, ce qui montre que la réforme en valait la peine : certaines poursuites pour blanchiment de capitaux ont été engagées et ces affaires sont en passe d'être jugées, des volumes importants d'actifs ont été saisis et, dans une moindre mesure, confisqués, le nombre de déclarations d'opérations suspectes augmente, et l'on constate une plus grande sensibilisation générale et un développement de la culture du respect des obligations dans le secteur financier.

11. Malgré ce contexte globalement positif, il faut encore remédier à certains problèmes, dont les principaux sont les suivants: 1) les prérogatives de la CRF pour accéder aux informations et réunir les renseignements nécessaires à son analyse des DOS sont insuffisantes ; 2) l'entraide judiciaire dans des affaires pénales à caractère purement fiscal reste impossible à obtenir ; 3) une résistance persiste quant à l'attribution de la qualification pénale au blanchiment de capitaux par négligence ; 4) alerter les clients ne peut toujours pas être totalement exclu du système ; 5) certains aspects de l'obligation de déclaration restent flous et une trop forte dépendance persiste vis-à-vis des conseils de la CRF ; 6) la culture apparente de respect des obligations pourrait s'avérer superficielle et temporaire dans certains domaines ; 7) le temps imparti à la CRF pour l'analyse des DOS et son compte rendu consécutif auprès du Bureau du Procureur public est trop court ; 8) le maintien des comptes au porteur (comptes sur livret).

12. En ce qui concerne l'infraction de blanchiment de capitaux, les évaluateurs estiment que les autorités du Liechtenstein devraient envisager la possibilité de prolonger une fois encore la liste des infractions principales pour couvrir toutes les infractions pénales, à l'inclusion de tous les délits, et d'y inclure au moins celles qui sont prévues dans la Deuxième Directive européenne. Ils recommandent également que le blanchiment par l'auteur de l'infraction ainsi que le blanchiment professionnel se voient accorder un traitement identique prévu par l'article 165 du Code pénal et la suppression de la disposition restreignant la responsabilité en cas d'auto-blanchiment aux termes du paragraphe 5 de cet article. En outre, les évaluateurs estiment que le niveau des sanctions pour blanchiment de capitaux est dans l'ensemble trop faible par rapport à d'autres juridictions, mais également comparé au niveau des sanctions prévues par le Code pénal pour les crimes économiques, et ils recommandent de le relever. Les autorités du Liechtenstein pourraient également envisager de prendre en compte l'approche des États membres de l'UE, qui ont pris une décision uniforme concernant les sanctions applicables aux infractions de blanchiment de capitaux visées à l'article 6, alinéa 1 (a) et (b) de la Convention de Strasbourg.

13. Compte tenu de l'attrait qu'exerce le Liechtenstein en tant que centre financier, les évaluateurs encouragent les autorités du Liechtenstein à envisager l'attribution de la qualification pénale au blanchiment de capitaux par négligence, ce qui leur permettra de proposer une entraide judiciaire aux pays où ce concept est déjà mis en œuvre et auxquels, du fait du principe de double incrimination du Liechtenstein, une entraide judiciaire serait pour l'heure refusée.

14. Les évaluateurs considèrent que le système actuel de responsabilité des personnes morales n'est pas assez dissuasif et recommandent aux autorités du Liechtenstein d'introduire la responsabilité pénale des sociétés. Cela aiderait certainement le secteur privé à comprendre que les personnes morales ne peuvent être utilisées à mauvais escient pour du blanchiment de capitaux, ce qui améliorerait sa participation aux efforts généraux de lutte contre le blanchiment de capitaux.

15. Par ailleurs, la non-ratification de la Convention de Vienne et les obstacles à la coopération en matière fiscale continuent de constituer d'importants problèmes potentiels dans le domaine de la coopération internationale. Les évaluateurs regrettent que le Liechtenstein ait encore retardé la ratification de la Convention de Vienne compte tenu de l'évolution récente de la politique de la Suisse relative aux stupéfiants. De même, ils déplorent que les autorités n'aient pas envisagé de devenir partie au Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire (CEEJ) de 1978. L'équipe d'évaluation souhaite réitérer la recommandation formulée lors du premier cycle d'évaluation demandant au Liechtenstein d'adhérer aux deux instruments internationaux mentionnés précédemment et d'envisager de devenir partie au Deuxième protocole additionnel de la CEEJ. Elle recommande en outre aux autorités du Liechtenstein de revoir leur politique consistant à refuser l'entraide judiciaire dans le domaine fiscal, d'autant qu'en pratique, ce motif de refus n'a été invoqué que dans peu de cas ces deux dernières années.

16. Les évaluateurs proposent en outre qu'au fil de l'expérience acquise sur des problèmes sectoriels spécifiques concernant le respect de la réglementation de prévention du blanchiment de capitaux, des instructions particulières soient fournies à chaque composante du marché des capitaux du Liechtenstein, notamment à propos de la détection des opérations suspectes et des obligations de déclaration correspondantes (liste d'indicateurs). Cela permettrait au personnel

chargé des contrôles préalables de se fonder davantage sur des critères objectifs définis de manière générale pour un certain nombre d'activités (banque, conseil en placement, fiducies, assurance, etc.) et contribuerait à limiter la tendance, dans certains milieux, à consulter fréquemment la CRF à titre personnel avant d'effectuer une déclaration.

17. Les évaluateurs ont compris qu'un certain nombre de vieux comptes au porteur (comptes sur livret), dont les bénéficiaires effectifs sont inconnus, continuaient d'exister même si les dépôts détenus sur ces comptes n'étaient apparemment pas importants. Les évaluateurs estiment que, compte tenu qu'ils peuvent être transférés, l'existence de ces comptes soulève des problèmes au regard de la Recommandation 10 du GAFI et qu'ils devraient être immédiatement fermés ou transformés en comptes nominatifs. En outre, ils recommandent une modification de la Loi relative au devoir de vigilance pour y inclure une interdiction spécifique de tout compte (compte sur livret) ou autres produits financiers au porteur.

18. Pour des besoins de clarté et conformément aux pratiques exemplaires internationales pertinentes, les évaluateurs recommandent qu'une obligation légale claire soit introduite dans la Loi relative au devoir de vigilance pour demander la collecte d'informations sur les clients donneurs d'ordre et bénéficiaires de sorte que leur nom, adresse et numéro de compte soient enregistrés, au moins pour les virements internationaux, et que ces informations soient conservées dans le système.

19. L'équipe d'évaluation préconise également, compte tenu du système actuel d'alerte de la clientèle qui permet aux institutions financières et aux intermédiaires de mettre en garde les clients concernant les DOS après une période maximale de 30 jours, que la Loi relative au devoir de vigilance soit réexaminée pour interdire clairement et sanctionner ces procédés et prévoir des sanctions appropriées.

20. Les évaluateurs pensent que la CRF devrait pouvoir disposer d'un accès complet et direct aux informations financières pertinentes pour s'acquitter efficacement de sa mission et recommandent, par conséquent, de donner à la CRF le pouvoir d'accéder à toutes les informations nécessaires pour son analyse, y compris les informations liées aux bénéficiaires effectifs, et de prévoir les fondements juridiques de l'accès à ces bases de données. Les évaluateurs recommandent également une forte augmentation des spécialistes parmi le personnel de la CRF. En outre, les instances judiciaires devraient être dotées de moyens d'investigation supplémentaires pour mener leurs enquêtes sur les affaires de blanchiment de capitaux, comme les opérations sous couverture, la livraison surveillée d'espèces et le contrôle des comptes bancaires.

21. Enfin, les évaluateurs proposent que des instructions claires soient données aux fonctionnaires de police enquêtant sur des infractions graves, y compris les crimes économiques ou liés aux stupéfiants, pour la recherche et le dépistage d'actifs dans tous les cas où des produits peuvent en découler, et pour utiliser de façon dynamique les pouvoirs et les techniques d'investigation à leur disposition.

22. Pour résumer, le dispositif anti-blanchiment du Liechtenstein s'est très nettement amélioré depuis le premier cycle d'évaluation et, si Le Liechtenstein met rapidement en œuvre les recommandations contenues dans le présent rapport, il pourra parfaire son système anti-blanchiment. Il devrait cependant s'assurer en priorité de la pérennité des progrès accomplis en veillant à la permanence du personnel occupant des postes clés dans le système

de lutte contre le blanchiment de capitaux et en proposant un complément de formation aux spécialistes locaux.

OoO

ANNEXE D