

Strasbourg, 13 décembre 2001

PC-R-EV (01) 13 Rés.

COMITE EUROPEEN POUR LES PROBLEMES CRIMINELS
(CDPC)

COMITE RESTREINT D'EXPERTS SUR L'EVALUATION DES MESURES DE LUTTE
CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX
(PC-R-EV)

PREMIER RAPPORT D'EVALUATION MUTUELLE SUR
L'ALBANIE

RÉSUMÉ

1. Une équipe d'évaluateurs du PC-R-EV, accompagnée d'un collègue du Groupe d'Action Financière (GAFI), s'est rendue en Albanie du 12 au 15 décembre 2000.
2. L'Albanie s'est ouverte au monde extérieur il y a quelques années seulement. L'ouverture de ses frontières nationales a entraîné une circulation transfrontalière sans précédent de marchandises, de personnes et de capitaux, ce qui a contribué à créer un environnement propice à la criminalité.
3. Le système répressif et le système de justice pénale fonctionnent dans des conditions économiques et sociales difficiles, lesquelles sont apparues lors du passage d'une économie socialiste et fortement centralisée à une économie de marché capitaliste. La transition s'est accompagnée d'une augmentation de la criminalité, en particulier du crime organisé (qui comme on le sait participe notamment au blanchiment de l'argent). Les tensions sociales et économiques ont atteint leur maximum en 1997 avec des escroqueries commerciales de grande ampleur (les « systèmes » dits « pyramidaux »). Leur effondrement a entraîné des pertes multiples d'où des troubles sociaux et une grave détérioration de l'ordre public. Ces événements se sont soldés par une profonde méfiance à l'égard des systèmes bancaire, financier et fiscal. Cette méfiance demeure forte. La corruption est endémique et elle serait présente dans la plupart des institutions.
4. Le système bancaire et financier demeure sous-développé. Les transactions en espèces représentent 90 à 95% de l'ensemble des transactions. Il a été reconnu que les investissements de capitaux étrangers, notamment dans le cadre de processus de privatisation, sont peu contrôlés. La constitution de sociétés en Albanie est simple à la fois pour les résidents étrangers et pour les ressortissants nationaux.
5. Les principaux produits du crime proviennent de la contrebande, du trafic de drogues, d'armes, de véhicules étrangers et volés, de la prostitution organisée, du chantage, de la pratique des pots de vin et de la corruption et des enlèvements. La criminalité économique et financière (y compris la fraude fiscale et la fraude financière en général) est en augmentation.
6. L'Albanie est vulnérable au blanchiment de l'argent tout d'abord au stade du placement dans la mesure où le contrôle des changes est peu développé. Les transactions de change ont lieu ouvertement dans la rue. Deuxièmement, les bénéfices de la criminalité organisée sont régulièrement transférés à l'étranger pour y être dispersés, soit par l'intermédiaire du système financier (apparaissant souvent sous forme de paiements de biens et de services à l'étranger), soit grâce à la contrebande d'espèces. Troisièmement, les produits du crime, tant nationaux qu'étrangers, peuvent être intégrés dans l'économie albanaise sous la forme d'achats de biens immobiliers et d'investissements commerciaux.
7. Les autorités albanaises cherchent donc à créer un système de lutte contre le blanchiment de l'argent alors que le système financier est sous-utilisé, que la corruption est omniprésente et que la criminalité organisée est très importante. Les efforts visant à lutter contre le blanchiment de l'argent doivent s'inscrire dans le cadre des autres priorités nationales importantes, à savoir la lutte contre la corruption et la criminalité organisée et le développement du secteur financier. En particulier, toutes les initiatives connexes visant à lutter contre la corruption sont essentielles dans le contexte de la lutte contre le blanchiment de l'argent et sont encouragées par les évaluateurs. Elles sont vitales pour lutter à long terme contre le blanchiment de l'argent.
8. Compte tenu de la sous-utilisation du secteur financier, les services répressifs doivent redoubler d'efforts pour lutter contre le blanchiment d'argent dans le futur immédiat. A cette

fin, ils doivent être suffisamment solides pour engager des poursuites et obtenir des condamnations en cas de blanchiment et veiller à ce que des ordonnances de confiscation importante puissent être obtenues à l'encontre des criminels organisés. De même, toutes les initiatives nationales visant à promouvoir une utilisation plus large du système financier devraient bénéficier d'un degré de priorité élevée dans le secteur financier.

9. Les autorités albanaises ont reconnu très tôt qu'elles étaient vulnérables au blanchiment de l'argent et elles ont commencé par adopter certaines dispositions générales applicables aux banques dans la Loi sur les activités bancaires de 1998, y compris la levée du secret bancaire en cas de soupçon de blanchiment d'argent (toutefois, on ignore si des cas ont déjà été signalés aux autorités en vertu de cette disposition). Par la suite, la Loi sur la prévention du blanchiment de l'argent (Loi N° 8610) a été adoptée le 17.05.2000 et est entrée en vigueur le 6.12.2000, peu de temps avant la visite. Son adoption est saluée comme un premier pas nécessaire vers un système de lutte contre le blanchiment de l'argent. Toutefois, les autorités albanaises ont encore beaucoup de chemin à faire avant que l'on puisse dire qu'un système opérationnel de lutte contre le blanchiment de l'argent est en place.
10. Les évaluateurs ne savent pas dans quelle mesure la Loi N° 8610 a été rédigée à la suite d'une analyse réelle de la situation actuelle du blanchiment de l'argent en Albanie. Cette loi recouvre une vaste gamme d'institutions. Parmi les sujets couverts, un certain nombre ne présente actuellement que peu d'importance dans la stratégie albanaise de lutte contre le blanchiment compte tenu du sous-développement général du secteur financier.
11. La Loi N° 8610 crée une structure de protection du système financier fondé sur un régime comprenant : certaines règles relatives à l'identification des clients; la notification des transactions suspectes/inhabituelles par rapport à une série de personnes physiques et morales; la déclaration des transactions en espèces, une série de seuils différents étant fixés pour diverses opérations, et la création d'une « autorité responsable » qui recevra, analysera et traitera les informations données.
12. En ce qui concerne l'identification des clients, les dispositions de la Loi N° 8610 ne créent pas d'obligation juridique d'identifier les clients avant l'établissement de relations commerciales. Des dispositions à ce sujet doivent être adoptées¹. La Banque d'Albanie a fait savoir aux évaluateurs qu'à son avis, les comptes anonymes n'étaient pas autorisés mais qu'aucune disposition juridique spécifique n'interdisait de tels comptes, ce qu'il faudrait rectifier. La loi doit aussi être modifiée pour que les informations soient conservées après la clôture d'un compte.
13. Le statut et la position judiciaires de l' « autorité responsable » n'étaient pas encore définis au moment de la visite. Si la loi était entrée en vigueur, elle n'était pas opérationnelle. Les personnes assujetties à la loi ne savaient pas où envoyer leurs rapports. Il est essentiel de faire en sorte que la loi soit opérationnelle² en créant sans délai l' « autorité responsable », qui sera la cellule albanaise de renseignements financiers pour garantir la crédibilité de la stratégie nationale de lutte contre le blanchiment de l'argent. Il convient de s'employer à sensibiliser le secteur financier aux nouvelles obligations découlant de la loi de manière à mieux comprendre pourquoi cette loi est nécessaire. Pour que la loi soit opérationnelle, le soutien et la confiance du secteur financier sont essentiels. Des lignes directrices précises doivent être

¹ Les autorités albanaises ont indiqué, lors de l'adoption du rapport, qu'il y avait des dispositions en la matière en vigueur, mais les évaluateurs ne les ont pas vues.

² Les évaluateurs ont été informés lors de l'adoption du rapport que « l'autorité responsable » était devenue opérationnelle au mois d'août 2001.

élaborées par les autorités de tutelle en coopération avec ceux qui sont assujettis à la loi et l'« autorité responsable » pour définir les meilleures pratiques à même de garantir le respect de la législation anti-blanchiment et donner des orientations en cas de transactions suspectes et inhabituelles. Le système de prévention qui est actuellement mis en place doit au moins permettre aux institutions financières de savoir rapidement si le système financier (et les banques en particulier) sert à transférer des produits du crime dans le pays ou à les en faire sortir.

14. Des programmes de formation destinés au secteur financier devraient être mis en place de toute urgence. Les organes de tutelle existants devraient ensuite mettre en œuvre des programmes de supervision pour veiller à ce que les dispositions de la Loi N° 8610 soient respectées. Les autorités albanaises devraient également se demander si de nouvelles structures de tutelle sont nécessaires et sous quelle forme (en particulier dans l'hypothèse de l'ouverture de casinos).
15. La suppression des opérations de change illégales et la mise en place d'un système d'agrément rigoureux des bureaux de change, qui soit efficace pour lutter contre les infiltrations criminelles devraient également être une priorité du secteur financier. Dans ce contexte il serait utile d'exiger que l'origine des capitaux soit identifiée. Les bureaux de change étrangers devraient également faire l'objet d'une supervision active pour garantir le respect de la Loi N° 8610.
16. Il convient d'une façon générale de donner plus de place à l'examen de l'origine des capitaux lors de l'étude de nouvelles propositions commerciales. Il est recommandé de revoir les contrôles effectués lors de la création de sociétés.
17. Du point de vue juridique, les priorités immédiates devraient être les suivantes : achèvement du processus de ratification de la Convention Relative au Blanchiment, au Dépistage, à la Saisie et à la Confiscation des Produits du Crime adopté par le Conseil de l'Europe en 1990 (la Convention de Strasbourg) qui a été signée le 04.04.2000 et ratification de la Convention des Nations Unies contre le Trafic Illicite de Stupéfiants et de Substances Psychotropes de 1988 (Convention de Vienne³).
18. Actuellement les dispositions juridiques, invoquées dans le contexte de la criminalité, sont celles de l'Article 287 du Code Pénal de 1995. Il existe une disposition antérieure rédigée à un moment où l'expérience albanaise du blanchiment de l'argent était très limitée. Pourtant, environ 27 enquêtes sur le blanchiment d'argent auraient été menées en application de cette disposition et deux affaires de blanchiment d'argent sont en instance devant les tribunaux. Les autorités albanaises reconnaissent les limites de l'Article 287 pour ce qui est d'engager des poursuites en cas de blanchiment d'argent et rédigent actuellement un nouveau texte pour ériger en infraction pénale le blanchiment d'argent. Les évaluateurs appuient cette initiative. Dans le cadre du processus visant à ce que l'Albanie devienne partie aux Conventions de Strasbourg et de Vienne, une disposition pénale distincte et moderne traitant expressément du blanchiment de l'argent, et conforme à toutes les dispositions des Articles 1^{er} et 6 de la Convention de Strasbourg⁴, devrait être adoptée.

³ Les évaluateurs ont été informés lors de l'adoption du rapport que le Parlement albanais avait ratifié les deux Conventions, les instruments de ratification concernant la Convention de Strasbourg ont été déposés le 31.10.01 et la Convention entrera en vigueur le 01.02.02.

⁴ Il a été indiqué que depuis la visite, un nouvel Article 286a a été ajouté au Code Pénal et est entré en vigueur le 13.03.2001. Parmi l'ensemble des infractions, le blanchiment de capitaux est traité à part. L'infraction de base implique une peine maximale de dix ans et en cas de circonstances aggravantes, une peine de quinze ans peut être imposée.

19. Les autorités albanaises ont fait observer que plusieurs articles du Code Pénal et du Code de Procédure Pénale portent sur les mesures de confiscation et les mesures provisoires. Il semble que pour toutes les infractions pénales, la confiscation puisse être considérée comme une sanction supplémentaire. Le régime semble essentiellement discrétionnaire. En l'absence de statistiques sur l'étendue de son utilisation, il est difficile de savoir exactement dans quelle mesure la confiscation est actuellement une véritable priorité. L'attention des évaluateurs a toutefois été attirée sur le fait que les parquets semblaient s'intéresser à cette question. Le degré d'efficacité du système des mesures provisoires (qui devraient continuer à précéder la confiscation) a continué de susciter des craintes réelles. Certaines parties, au moins, semblent clairement reposer sur la saisie de biens qui n'auront qu'une valeur de preuve. Le régime des mesures provisoires devrait donc être revu de toute urgence. Les dispositions législatives doivent être suffisamment strictes pour permettre aux parquets et aux enquêteurs d'identifier et de repérer, suffisamment tôt pour éviter toute dispersion des avoirs, tous les biens susceptibles d'être confisqués y compris les moyens et les produits (dans le cadre de la vaste définition donnée dans la Convention de Strasbourg) et prévenir toute opération, tout transfert ou toute aliénation de ces biens. Le régime de confiscation devrait également être rapidement réformé de manière à établir clairement que la confiscation s'applique obligatoirement aux produits blanchis; il faudrait également envisager de renforcer encore le régime pour y introduire davantage d'éléments obligatoires. Le système doit être capable de garantir la confiscation des produits (au sens large donné dans la Convention de Strasbourg) et des moyens. La confiscation de valeurs devrait être prévue lorsque les produits ne sont plus disponibles. Les autorités albanaises ont indiqué que la question du renversement de la charge de la preuve pour savoir (après la condamnation) quels sont les produits illégaux était actuellement examinée. Les évaluateurs s'en félicitent.
20. Il faut veiller à ce que l'Albanie puisse coopérer au niveau international efficacement et rapidement dans tous les domaines et en particulier en matière de dépistage, de saisie, de gel et de confiscation des produits du crime. Il serait utile, lorsqu'elle ratifiera la Convention de Strasbourg, que la législation définisse clairement les modalités possibles de la coopération internationale pour exécuter les mesures provisoires au nom de l'Etat requérant et les procédures qui devraient être adoptées pour exécuter les ordonnances de confiscation émanant de l'étranger. Les autorités albanaises ont clairement reconnu la nécessité d'une coopération internationale étroite, simple et rapide. La création de l'autorité responsable, sous forme de cellule de renseignements financiers, sera essentielle à cette fin. Il serait utile que cette autorité soit expressément habilitée à coopérer avec les autres cellules de renseignements financiers. La cellule devrait pouvoir remplir les critères d'adhésion au Groupe Egmont le moment venu.
21. L'importance plus grande qui doit être accordée au respect de la loi d'une manière générale dans la lutte contre le blanchiment d'argent doit tout d'abord apparaître au niveau de la prise de décision rapide concernant la localisation de l'«autorité responsable» et de sa dotation en ressources suffisantes à la fois en personnel et en informatique. Cette autorité doit avoir suffisamment de compétences pour exiger des informations supplémentaires de tous les sujets de droit concernés. Ses compétences en matière de gel de comptes bancaires doivent être encore clarifiées et énoncées clairement.
22. Pour ce qui est de la répression, le service de la criminalité économique et financière de la police judiciaire semble actuellement être au cœur de la lutte contre le blanchiment de l'argent. Il a été chargé d'enquêter dans deux affaires dont la justice a été saisie. Il n'a pas reçu l'ordre du Parquet d'ouvrir des enquêtes sur le blanchiment d'argent. Néanmoins, les parquets ont fait état d'environ 27 autres enquêtes portant sur le blanchiment de capitaux auquel ils ont participé.

23. Les évaluateurs ont conclu qu'en dépit de la tâche ardue du service de la criminalité économique et financière, les interventions répressives sont actuellement fragmentaires, la police a peu de pouvoirs, il ne semble pas y avoir de véritable coordination et les ressources sont peu nombreuses.
24. Les évaluateurs estiment que d'autres travaux sont nécessaires pour veiller à ce que les enquêtes financières portant sur les produits du crime en général soient menées efficacement par des enquêteurs bien formés et connaissant toute la gamme des produits donnant lieu à des infractions. La police et le parquet doivent davantage coopérer et s'accorder sur les preuves nécessaires dans les affaires de blanchiment d'argent. Les parquets et les enquêteurs ainsi que les autres parties compétentes doivent s'interroger sur le niveau de la preuve requise pour engager des poursuites en cas de blanchiment. Il serait utile à cet égard d'élaborer des lignes directrices communes (ou des normes relatives aux motifs d'inculpation). Un séminaire commun réunissant principalement les procureurs et les enquêteurs pourrait également être utile.
25. Les compétences de la police doivent être revues. Les autorités albanaises devraient envisager de toute urgence d'adopter des lois pour que les enquêteurs disposent de toute une série de techniques d'enquêtes spéciales, y compris la livraison surveillée d'espèces ou d'autres produits du crime.
26. Une fois ces techniques expressément prévues par la loi, elles devront être utilisées préventivement pour déceler les cas de blanchiment d'argent. Les problèmes que le secret bancaire pose aux services répressifs au stade de l'enquête devraient être identifiés avec précision, examinés systématiquement et les obstacles inutiles devraient être supprimés.
27. Il est essentiel que les services des douanes découvrent les cas de blanchiment d'espèces. Ces services doivent s'engager pleinement dans la lutte contre le blanchiment de l'argent et être efficaces. Afin de jouer un rôle de premier plan, les agents des douanes doivent être convenablement formés aux techniques de blanchiment d'argent et aux techniques d'enquête. Ils doivent faire part périodiquement des doutes qu'ils ont en matière de blanchiment. En vertu de la Loi N° 8610, les services des douanes ne doivent signaler que les cas pour lesquels ils disposent d'éléments concrets, ce qui est tout à fait insuffisant.
28. Au moment de la visite, il était prévu de charger le Ministère des Finances de la coordination de la lutte contre le blanchiment de l'argent. La cellule de renseignements financiers jouera à n'en pas douter un rôle d'initiative au quotidien. Toutefois, un organe de coordination permanent doit être créé au niveau stratégique, il sera présidé par un haut responsable et comprendra tous les principaux acteurs du système de lutte contre le blanchiment de l'argent. Un tel organe sera notamment chargé de tâches urgentes : circonscrire clairement le problème du blanchiment de l'argent tel qu'il se pose en Albanie, mettre en évidence les formes que prend le blanchiment et les moyens de lutter contre ce phénomène. Il faudrait ensuite mettre en place un plan d'action interinstitutions et en surveiller l'exécution.
29. Si elle met à profit ce qui a été commencé et traite ces questions avec toute la célérité requise, l'Albanie peut progresser sur la voie de la création d'un système de lutte contre le blanchiment conforme aux normes internationales. Il ne faut toutefois pas sous-estimer l'ampleur de la tâche.