



COMITÉ D'EXPERTS SUR L'ÉVALUATION
DES MESURES DE LUTTE CONTRE LE
BLANCHIMENT DES CAPITAUX ET LE
FINANCEMENT DU TERRORISME
(MONEYVAL)

MONEYVAL(2009)25 SUMM

Rapport de la 4^{ème} visite d'évaluation – Résumé

Lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme

ARMÉNIE

22 septembre 2009

L'Arménie est membre de MONEYVAL. Cette évaluation a été réalisée par le Fonds monétaire international (FMI). Moneyval a adopté le rapport correspondant dans le cadre du troisième cycle d'évaluation mutuelle, lors de sa 30^e réunion plénière (Strasbourg, 21-24 septembre 2009).

© [2009] Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) / Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL) et FMI. Tous droits réservés. Sauf indication contraire, la reproduction de ce texte est autorisée sous réserve d'indication de la source. Pour toute utilisation 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.), mécanique, photocopie, enregistrement ou système de stockage et de recherche de l'information – sans l'autorisation préalable écrite du Secrétariat de MONEYVAL, Direction générale des Droits de l'homme et des Affaires juridiques, Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg ou dghl.moneyval@coe.int).

ACRONYMES

BC	Blanchiment de capitaux
BCA	Banque centrale d'Arménie
CDC	Connaissance du client
CP	Code pénal
CPA	Code de procédure administrative
CPP	Code de procédure pénale
CRE	Comité des recettes d'État
CRF	Cellule de renseignement financier
CSF	Centre de surveillance financière
DMF	Département des systèmes monétaires et financiers du FMI
DODS	Déclaration des opérations dépassant le seuil
DOS	Déclaration d'opérations suspectes
DVC	Devoir de vigilance vis-à-vis de la clientèle
EJ	Entraide judiciaire
EPNFD	Entreprises et professions non financières désignées
FT	Financement du terrorisme
GAFI	Groupe d'action financière
IAIS	Association internationale des contrôleurs d'assurance
IS	Institution financière
LAB/CFT	Lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme
LAOR	Loi relative aux activités opérationnelles et de recherche
LB	Loi sur les banques
LEG	Département juridique du FMI
LSB	Loi relative au secret bancaire
MAF	Ministère des Affaires étrangères
MdJ	Ministère de la Justice
MF	Ministère des Finances
OAR	Organisme d'autorégulation
ONG	Organisations non gouvernementales
ONL	Organisation à but non lucratif
ONU	Organisation des Nations Unies
OPR	Organismes de paiement et de règlement
PA	Protocole d'accord
PESF	Programme d'évaluation du secteur financier
PFB	Principes fondamentaux de Bâle
PPE	Personne politiquement exposée
PSS	Prestataires de services aux sociétés
RA	République d'Arménie
RCSNU	Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies
RRNC	Rapport sur le respect des normes et des codes
SPR	Systèmes de paiement et de règlement
SR	Services répressifs
SRTG	Service régional de type GAFI
SSN	Service de la sécurité nationale

RESUME

Principales conclusions

1. L'Arménie a considérablement amélioré son régime de LAB/CFT dans un délai relativement court, notamment en remplaçant une première loi de LAB/CFT, entrée en vigueur en 2005, par une loi plus complète, adoptée en 2008. Cette nouvelle loi doit être mise en œuvre de manière effective, en particulier par les EPNFD. A ce jour, les autorités n'ont jamais réalisé d'évaluation globale des menaces et des risques de BC et de FT existant dans le pays en vue d'élaborer et de mettre en place un régime de LAB/CFT solide.
2. Le système financier arménien reste peu développé et dominé par les banques. L'actif total du secteur bancaire représente environ 91 % de l'actif du système financier. La plupart des banques sont des banques à capitaux arméniens, mais le système se caractérise aussi par une forte présence étrangère. Le secteur financier non bancaire joue un petit rôle dans l'intermédiation financière.
3. Le risque que le système financier puisse être utilisé pendant la phase « d'empilement » du BC ou pour blanchir des produits est faible (même si certains instruments financiers, tels que les titres au porteur, sont susceptibles d'être utilisés à des fins de BC). L'Arménie semble être plus vulnérable à la phase « d'intégration » du BC, compte tenu de son économie qui repose fortement sur des paiements en espèces, du volume important de transferts de fonds en provenance de l'étranger, du niveau des infractions génératrices de produits et de l'absence de mécanismes de LAB/CFT adaptés dans certains secteurs, tels que l'immobilier.
4. Malgré un fort engagement des responsables politiques en faveur de la lutte contre le BC et le FT et bien que l'Arménie ait mis en place un mécanisme visant à renforcer la coordination entre les différentes autorités chargées de la LAB/CFT – sous forme d'une commission inter-services –, une plus grande priorité devrait être accordée à l'évaluation globale du risque de BC auquel l'Arménie est exposée compte tenu des points faibles précités.
5. Le risque de FT est extrêmement faible.
6. La Cellule de renseignement financier – le Centre de surveillance financière (CSF), établi au sein de la Banque centrale d'Arménie – ne fonctionne que depuis peu de temps, mais est particulièrement active et qualifiée. Par contre, elle ne dispose pas d'un personnel suffisant pour assumer les nouvelles responsabilités qui lui incombent depuis l'adoption de la nouvelle loi de LAB/CFT.
7. L'incrimination de l'infraction de blanchiment de capitaux est globalement conforme à la norme internationale. En revanche, plusieurs défaillances techniques ont été identifiées concernant l'infraction du terrorisme. Le régime de saisie et de confiscation doit être davantage renforcé, en particulier pour ce qui est des infractions sous-jacentes. L'Arménie devrait réexaminer les mesures prises en réponse aux RCSNU 1267 et 1373, car le mécanisme en place est inadapté.
8. Les conventions de Vienne, de Palerme et de répression du financement du terrorisme ont été ratifiées par l'Arménie. Un grand nombre de leurs dispositions – mais pas toutes – sont déjà en œuvre dans le pays.
9. Les mesures préventives de LAB/CFT prises par l'Arménie à l'égard des institutions financières qui opèrent dans le système financier sont complètes, intègrent certains éléments d'une approche basée sur le risque et sont relativement conformes aux recommandations du GAFI. Leur mise en œuvre dans les différents secteurs évolue, notamment dans les secteurs non bancaires. En général, les autorités de surveillance réalisent des inspections de LAB/CFT sur place, qui sont essentiellement consacrées à un contrôle du respect des dispositions en vigueur.

Systèmes juridiques et mesures institutionnelles connexes

10. Les dispositions pénales en vigueur en Arménie pour le blanchiment de capitaux sont globalement bien conçues et conformes à un grand nombre des critères de la norme du GAFI. Toutefois, même si certaines condamnations ont déjà été prononcées, à ce jour, aucun jugement n'établit clairement que le blanchiment de capitaux peut être poursuivi en tant qu'infraction autonome et en l'absence de condamnation pour l'infraction sous-jacente. Le droit arménien ne reconnaît pas la responsabilité pénale des personnes morales. Le nombre d'enquêtes, de poursuites et de condamnations pénales pour BC est faible par rapport au nombre d'enquêtes, de poursuites et de condamnations pénales pour les infractions sous-jacentes génératrices de produits. Par ailleurs, le niveau de preuve appliqué par les tribunaux pour établir que des actifs découlent d'un crime est élevé, ce qui pose problème.

11. Les dispositions pénales relatives au financement du terrorisme sont globalement conformes à la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (Convention de FT). Il conviendrait toutefois de les modifier afin qu'elles soient applicables dans le contexte des neuf conventions et protocoles joints à la Convention de FT et qu'elles couvrent la notion de « fonds », telle que définie dans cette dernière. Qui plus est, les dispositions en vigueur ne sont pas conformes à la Recommandation spéciale II du GAFI, dans la mesure où elles n'incluent pas les situations dans lesquelles des biens ou des fonds sont fournis à des terroristes individuels ou à des organisations terroristes sans l'intention de les voir utilisés ou sans savoir qu'ils seront utilisés pour commettre un acte terroriste particulier.

12. La disposition relative à la confiscation des biens utilisés pour commettre une infraction de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme ou sous-jacente est conforme à plusieurs, mais pas à tous les critères de la norme internationale. Il est à noter en particulier que la confiscation n'est pas prévue dans le cas de certaines infractions sous-jacentes désignées par le GAFI. En Arménie, le secret financier est régi par plusieurs dispositions différentes, qui ne sont pas harmonisées et qui sont interprétées de manière extrêmement restrictive dans la pratique. Cette situation soulève certaines incertitudes quant à l'application du régime juridique et limite la capacité des services répressifs à détecter et à retracer l'origine des biens qui font ou pourront faire l'objet d'une confiscation, en particulier avant l'identification d'un suspect ou dans les cas où les informations recherchées concernent une autre personne que le suspect. En outre, les dispositions relatives à la confiscation et à la saisie ne semblent pas être efficacement mises en œuvre.

13. Le mécanisme de gel que l'Arménie utilise pour remplir ses obligations au titre des RCSNU 1267 et 1373 est défaillant ; la Loi de LAB/CFT n'autorise le gel des actifs de terroristes que pendant une durée limitée, au terme de laquelle une procédure doit être engagée pour une infraction spécifique, y compris dans le cas de personnes désignées dans la RCSNU 1267.

Mesures préventives – Institutions financières

14. Les principales obligations préventives établies dans la Loi de LAB/CFT pour les institutions financières sont globalement conformes aux recommandations du GAFI. Les dispositions légales de LAB/CFT sont mises en œuvre par le biais d'obligations détaillées énoncées dans le règlement émis par la Banque centrale d'Arménie (BCA), seule autorité de surveillance des institutions financières. D'autres lois sectorielles spécifiques complètent ces obligations. Les lois et règlements d'application sont contraignants et peuvent donner lieu à des sanctions, conformément aux dispositions contenues dans la Loi de LAB/CFT en vigueur et dans les lois du secteur financier. La BCA diffuse des informations aux institutions financières, par le biais du CSF, en vue de renforcer la mise en œuvre des mesures préventives.

15. La loi et les règlements de LAB/CFT s'appliquent à toutes les institutions financières et aux activités qui entrent dans la définition « d'institution financière » selon le GAFI. Ils imposent au secteur financier différentes obligations de LAB/CFT détaillées, entre autres, en matière de DVC (y compris pour les PPE), de conservation des données, de relations de correspondants bancaires, de déclaration des transactions suspectes d'un montant anormalement élevé ou de type inhabituel, de contrôles internes, de dispositifs de gestion de la conformité et de formation. Cela étant, dans plusieurs domaines, les obligations ne sont pas conformes aux recommandations du GAFI. On note en particulier qu'il n'est pas interdit de nouer une relation d'affaires sur la base de documents bancaires au porteur ou d'autres titres au porteur. Par ailleurs, il n'existe pas de procédures de gestion des risques efficaces, définissant les conditions dans lesquelles un client peut utiliser une relation d'affaires avant le contrôle de DVC, ni de mesures de DVC applicables aux clients existants en fonction du niveau de risque qu'ils représentent. En outre, aucune obligation n'est établie concernant les tiers et les apporteurs d'affaires. Pour finir, les mesures relatives aux dispositifs de gestion de la conformité et aux programmes et contrôles internes sont défailtantes.

16. Les obligations en matière de prévention/réglementation sont plus ou moins mises en œuvre par les institutions financières. Par exemple, elles sont davantage respectées par le secteur bancaire que par d'autres secteurs importants à haut risque (courtiers de titres, secteur de l'assurance, bureaux de change et opérateurs de transfert d'argent). La loi et les règlements de LAB/CFT comprennent certains éléments de DVC basés sur le risque. Lesdits éléments gagneraient à être renforcés par des lignes directrices sectorielles, et le régime de DVC simplifié devrait être perfectionné dans les règlements. Les obligations de DVC pour les tiers et les apporteurs d'affaires devraient également être réexaminées de sorte à prévoir des mesures plus complètes. L'obligation de déclarer les soupçons de BC et de FT est clairement établie. Toutefois, le nombre de ces déclarations est très faible et se limite essentiellement au secteur bancaire.

17. La BCA, par l'intermédiaire du Département de surveillance financière (DSF), est la seule autorité de surveillance chargée de vérifier que les dispositions de LAB/CFT sont respectées et de faire appliquer les obligations énoncées dans la loi et les règlements de LAB/CFT en matière de prévention. Elle jouit de larges pouvoirs pour inspecter les institutions financières placées sous sa compétence et pour leur imposer des sanctions en cas de non-conformité. Dans la pratique, la BCA a déjà pris des sanctions administratives, dont des amendes pour non-respect de la Loi de LAB/CFT et des règlements d'application correspondants. Le DSF a mis en place un système de surveillance relativement complet. Cela étant, il pourrait améliorer ce système en mettant à jour les outils de surveillance, tels que le manuel d'inspection et les procédures correspondantes, afin d'y intégrer des éléments basés sur le risque et les dispositions de la Loi de LAB/CFT de 2008.

18. La surveillance pourrait être améliorée en introduisant des méthodes reposant davantage sur le risque et des manuels/procédures d'inspection tenant compte de la Loi de LAB/CFT de 2008 et du règlement d'application correspondant. Les autorités arméniennes sont conscientes de la nécessité d'adapter leurs manuels de surveillance et leurs procédures d'inspection en fonction de leur approche de la surveillance, fondée sur le risque, et de la Loi de LAB/CFT de 2008 (par exemple, dans le cas des organismes de crédit, des courtiers de titres, du secteur de l'assurance, des bureaux de change et du secteur de transferts de capitaux).

Mesures préventives – entreprises et professions non financières désignées

19. Toutes les EPNFD visées dans la définition du GAFI sont considérées comme des entités déclarantes dans la Loi de LAB/CFT. Les mesures préventives fixées dans la Loi de LAB/CFT pour les EPNFD sont similaires à celles prévues pour les institutions financières. Toutefois, les règlements, les règles et autres consignes supplémentaires en place dans le cas des institutions financières pour compléter les obligations prescrites par la Loi de LAB/CFT ne s'appliquent pas aux EPNFD. De ce fait, le régime légal des mesures préventives applicables aux EPNFD est largement défailant. Aucune obligation n'est en place pour la gestion des personnes politiquement exposées (PEP) ou de tout autre client ou relation d'affaires à haut risque et il n'existe pas de mesures législatives ou réglementaires visant à empêcher des criminels ou leurs complices de prendre le contrôle d'un casino, d'en devenir les bénéficiaires effectifs, d'y acquérir une participation significative ou de contrôle, ou d'y occuper un poste de direction ou d'exploitant.

20. Les EPNFD ne mettent pas les mesures préventives suffisamment en œuvre et n'ont jamais déclaré de transactions suspectes à ce jour. Certaines EPNFD, dont les conseillers juridiques indépendants et les cabinets juridiques, les négociants en métaux précieux ou en pierres précieuses, les comptables indépendants et les cabinets comptables, ne sont pas soumises à autorisation et ne font pas l'objet d'une surveillance en matière de LAB/CFT. Par ailleurs, le régime d'autorisation et de surveillance en place pour les autres EPNFD n'est pas centré sur la LAB/CFT. Dans certains cas (avocats, par exemple), il n'existe pas de régime de surveillance ni de contrôle. D'une manière générale, les autorités disposent de peu de ressources et, dans certains cas, de compétences techniques limitées pour améliorer le niveau de conformité aux dispositions de LAB/CFT. Bien que couverts par la Loi de LAB/CFT, les prestataires de services aux sociétés et trusts (PSST) n'existent pas en Arménie.

21. Dans l'ensemble, les EPNFD semblent mal connaître et comprendre leurs obligations, ce qui se traduit par un très faible niveau de mise en œuvre des dispositions et obligations en vigueur.

Personnes morales, structures juridiques et organismes à but non lucratif

22. En Arménie, des mesures sont en place pour recueillir et conserver des informations sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales. Toutefois, il n'a pas été possible de déterminer si elles sont déjà mises en œuvre dans la pratique, compte tenu du fait qu'elles ne sont entrées en vigueur que très récemment. Le droit arménien ne reconnaît pas les trusts ni aucune autre forme de structure juridique. L'Arménie n'a pas signé la Convention de La Haye relative à la loi applicable au trust et à sa reconnaissance.

23. Les ONL, étrangers ou arméniens, qui opèrent en Arménie sont tenus de s'inscrire au Registre national des personnes morales de la République d'Arménie, qui est tenu par le ministère de la Justice (registre national). Ces organismes, dont le nombre dépassait 5 500 au moment de l'évaluation, peuvent prendre la forme d'organisations caritatives, de fondations ou d'autres organisations sociales. Même si elles n'ont constaté aucun risque d'abus à des fins de FT lors de leur révision des lois applicables, les autorités devraient prendre des mesures en direction de ce secteur.

Coopération nationale et internationale

24. Le cadre de la coopération nationale et les pratiques dans ce domaine ont été considérablement améliorés ces dernières années avec la mise en place d'un organisme national, doté d'un mandat étendu pour lutter contre la criminalité financière. Dénommé la « *Commission inter-services permanente de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la contrefaçon de la monnaie, des cartes de paiement et des autres instruments de paiement en République d'Arménie* », cet organisme est la

principale enceinte de coopération et de coordination entre les autorités nationales. Il regroupe des représentants de toutes les autorités compétentes ; la consultation des institutions financières et des autres entités soumises à une surveillance de LAB/CFT se fait toutefois de manière passive, l'association des banques d'Arménie étant la seule à être officiellement représentée.

25. La commission inter-services est chargée, entre autres, d'examiner la politique et de proposer des directives en matière de LAB et de CFT, de vérifier et d'évaluer l'efficacité des politiques et programmes de LAB/CFT mis en œuvre, de communiquer des informations sur les tendances et méthodologies et de concevoir des programmes de formation. A ce jour, elle n'a pas encore réalisé d'analyse du risque de BC/FT en Arménie afin de déterminer les points faibles du système, les secteurs à risque et les types d'infractions sous-jacentes commises en Arménie susceptibles de générer des produits. Une telle évaluation contribuerait à rationaliser la stratégie de LAB/CFT et à renforcer le travail déjà accompli.

26. Des mécanismes officiels sont en place dans le domaine du BC et du FT, par le biais de protocoles d'accord bilatéraux conclus par le Centre de surveillance financière (cellule de renseignement financier) avec le Service de la sécurité nationale, la Police, le Comité des recettes d'Etat et le Bureau du procureur. Le cadre de coopération défini dans tous ces protocoles est le même : échange d'informations sur les transactions soupçonnées d'avoir un lien avec le BC/FT et examen de ces transactions ; entraide pour l'élaboration de règles, de guides et d'autres supports méthodologiques sur la lutte contre le BC/FT ; activités communes pour tenir des statistiques et identifier les typologies et mise en œuvre de programmes communs de formation et de conseil dans le domaine de la lutte contre le BC/FT.

27. Le cadre légal de l'entraide judiciaire et de l'extradition est bien conçu ; l'octroi de l'entraide judiciaire n'est pas soumis à des conditions déraisonnables ou indûment restrictives. Bien que la loi ne l'impose pas, dans la pratique, l'Arménie accorde toutes les formes d'entraide judiciaire, à la seule condition que la règle de la double incrimination soit respectée. Les défaillances relevées au niveau des dispositions relatives au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme peuvent donc limiter la capacité de l'Arménie à accorder l'entraide judiciaire, par exemple si la demande concerne une personne morale. De même, les insuffisances constatées en matière de mesures provisoires (saisie, gel et localisation des biens), de confiscation et de secret financier peuvent nuire à l'octroi de l'entraide judiciaire. Dans le droit arménien, les infractions de BC et de FT sont passibles d'extradition. A ce jour, l'Arménie n'a jamais reçu ou transmis de demande d'entraide judiciaire ni de demande d'extradition concernant des faits de BC ou de FT.

Autres aspects

28. Faute de statistiques pertinentes et détaillées, il n'a pas été possible d'évaluer précisément le niveau d'efficacité des mesures de LAB/CFT mises en œuvre dans les différents secteurs. Les effectifs doivent être renforcés, en particulier dans le domaine de la surveillance de LAB/CFT et au sein du CSF. Par ailleurs, des formations spécifiques en matière de LAB/CFT doivent être mises en place pour les services répressifs et notamment pour le SSN.