



Andorre

Rapport d'Evaluation Mutuelle du Cinquième Cycle

Résumé analytique

Le présent rapport résume les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LAB/FT) en vigueur en Andorre à l'époque de la visite sur place. Il analyse le niveau de conformité aux 40 Recommandations du Groupe d'action financière (GAFI) et le niveau d'efficacité du système LAB/FT tout en énonçant des recommandations sur la manière dont ce dernier pourrait être renforcé.

Principales conclusions

- Andorre a adopté sa première évaluation nationale des risques (ENR) et les programmes d'action correspondants en décembre 2016. S'agissant d'un premier examen global sans complaisance tenant compte des risques de blanchiment de capitaux (BC) et de financement du terrorisme (FT), cette évaluation est raisonnablement complète. Les quelques lacunes qu'elle comporte concernent les filiales étrangères des banques andorranes.
- La volonté politique de modifier radicalement la législation nationale est patente. On a du mal par contre à discerner le type de contrôle politique qui s'appliquera au suivi de la mise en œuvre d'aspects clés des programmes d'action. Malgré tout, la législation visant à incriminer les délits fiscaux et à réviser la Loi sur la coopération internationale en matière pénale et sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme du 20 décembre 2000 telle que révisée par la suite (Loi LAB/FT), laquelle est prévue dans les programmes d'action, était déjà bien avancée au moment de la visite.
- Les autorités ont systématiquement recours aux renseignements financiers et autres informations fournis par la CRF (l'Unitat d'Intelligència Financera d'Andorra ou UIFAND) pour ouvrir des enquêtes pour BC. Le pourcentage satisfaisant de déclarations d'activité suspecte (DAS) ayant motivé l'ouverture d'enquêtes confirme que les autorités répressives considèrent les analyses/signalements de l'UIFAND comme des documents de bonne qualité.
- La coopération et la communication entre l'UIFAND et les autorités répressives semblent intensives et fructueuses. Elle inclut des réunions permettant aux interlocuteurs de discuter de tous les aspects de telle ou telle affaire en préservant le caractère confidentiel des informations.

- Le petit nombre de policiers et de magistrats en Andorre facilite la coopération et la coordination entre les intéressés, ce qui se ressent sur les enquêtes et les poursuites menées dans les affaires complexes. Ces affaires ont généré une jurisprudence uniforme qui reflète les normes professionnelles élevées en vigueur. À l'heure actuelle, le système de justice pénale procède à des enquêtes et des poursuites dans tout un éventail d'affaires de blanchiment et ce niveau d'activité reflète les menaces pesant sur le pays telles qu'elles sont identifiées dans son profil de risque. Pourtant, la proportion des enquêtes/poursuites ayant débouché sur une condamnation reste modeste.
- Les menaces de BC pesant sur le pays, la charge de travail des magistrats et des policiers, la complexité des affaires, certaines lacunes du cadre législatif et la durée exceptionnellement longue des procédures judiciaires soulèvent des préoccupations qui ne pourront être apaisées qu'au prix de réformes supplémentaires.
- Les peines de prison infligées par les tribunaux aux personnes physiques sont proportionnelles et dissuasives et peuvent être assorties d'amendes pouvant atteindre le triple de la valeur des fonds blanchis.
- Les autorités semblent appliquer une approche raisonnablement proactive en matière de confiscation des avoirs. En d'autres termes, les avoirs obtenus ou blanchis sont recherchés et saisis même dans les cas où le principe de la double incrimination pourrait s'y opposer.
- La recherche d'avoirs obtenus par des moyens criminels relève d'un processus complexe. Malgré des investigations financières parallèles menées systématiquement, la pénurie de ressources humaines et un accès limité aux bases de données pertinentes par certaines autorités répressives jettent le doute sur l'efficacité de l'identification des produits.
- La contrebande d'espèces a été perçue comme une vulnérabilité à l'issue de l'ENR. Pourtant, il ne semble pas que l'identification et la saisie transfrontières de sommes en espèces constituent une priorité aux yeux de la Duana d'Andorra.
- Andorre s'est dotée d'un solide cadre législatif en matière d'incrimination du FT conformément aux normes internationales.
- L'absence de poursuites et de condamnations pour FT paraît plus ou moins en accord avec le profil de risque du pays.
- Dans le cadre de l'ENR, les autorités ont procédé à une analyse détaillée des transferts de fonds avec d'autres juridictions, y compris des pays à haut risque. Pourtant, avant l'adoption de cette évaluation, l'UIFAND n'avait pas totalement exploré les possibilités de surveillance des données relatives à des transferts de fonds en provenance ou à destination de pays à haut risque sous l'angle du financement du terrorisme.
- Le régime des sanctions financières ciblées (SFC) semble complet et susceptible d'aboutir à l'imposition rapide de sanctions. Toutefois, la possibilité de reconnaître les listes pertinentes de l'Union européenne et des pays voisins (Espagne et France) n'a pas encore été envisagée par Andorre, malgré l'entretien de relations politiques, économiques et sociales étroites avec ces juridictions.

- La réglementation en vigueur en matière d'enregistrement et de supervision des organismes à but non lucratif (OBNL) ne cible pas intégralement le risque d'utilisation abusive à des fins de FT et ne semble pas proportionnelle à cette menace.
- Un système a été mis en place pour geler les biens et avoirs des personnes identifiées dans les listes élaborées en vertu des Résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies (RCSNU) comme ayant financé la prolifération d'armes de destruction massive (FP). Cependant, les mesures adoptées par Andorre pour s'attaquer à tous les problèmes entourant la prolifération pèchent par leur insuffisance.
- Les grosses institutions financières (IF) évaluent et comprennent plutôt bien les risques de BC/FT associés à leurs clients, même si elles semblent parfois les minimiser. Les IF de taille plus modeste, ainsi que les entreprises et professions financières non désignées (EPFND), semblent moins conscientes des risques, même si elles appliquent des modèles rigoureux de relations commerciales à un nombre limité de leurs clients. La plupart des IF et des EPFND répartissent leurs clients dans des catégories de risques afin de leur appliquer des mesures appropriées de vigilance à l'égard de la clientèle. Pourtant, une partie des méthodologies utilisées pour classer les risques reste partiellement inadaptée aux caractéristiques spécifiques de leurs clients et de leurs activités. Les IF et les EPFND ont généralement témoigné de leur détermination à assumer leurs obligations en matière de LAB/FT.
- Les contrôles mis en place au stade de l'octroi d'une licence et de l'enregistrement souffrent de certaines lacunes techniques s'agissant d'empêcher les criminels et leurs associés de s'emparer du contrôle ou de la direction d'une IF ou d'une EPFND. Sauf en ce qui concerne les banques, les autorités de surveillance ne procèdent pas à la vérification des antécédents des personnes occupant des fonctions de direction.
- Compte tenu des effectifs dont elle disposait pendant la période considérée, l'UIFAND mérite des félicitations pour le travail qu'elle a abattu depuis la dernière évaluation. Néanmoins, ses moyens limités constituent un obstacle pour son travail de surveillance et génèrent un risque important de pénurie de ressources humaines clés. Elle a dû revoir largement à la baisse son programme d'inspections en 2015 et en 2016, de manière à pouvoir gérer la défaillance d'une banque et à mener à bien l'ENR. La surveillance fondée sur le risque n'est pas pleinement appliquée aux IF et aux EPFND.
- Il conviendrait d'adopter une stratégie plus claire et de mieux coordonner les activités des autorités de surveillance. Alors que l'UIFAND s'appuie largement sur la coopération de l'Institut Nacional Andorrà de Finances (INAF) avec des autorités de tutelle publique étrangères pour exercer une surveillance consolidée des activités importantes des filiales à l'étranger, il ne semble pas que les autorités de surveillance prudentielle et leurs homologues étrangers aient souscrit le même engagement en matière de LAB/FT.
- L'ENR prévoit une évaluation très complète des risques de BC inhérents au recours à des sociétés écrans enregistrées en Andorre. Elle prend également en considération les risques de FT associés aux fondations et associations (OBNL). Elle n'examine pas la question de savoir comment les sociétés pourraient être utilisées plus généralement à des fins de financement du terrorisme. L'implication passée et actuelle de banques, avocats, comptables et gestorias dans la création de personnes morales et la possibilité

que certains administrateurs de fiducie professionnels résidant en Andorre administrent des constructions juridiques étrangères n'ont pas été suffisamment prises en compte.

- Des mesures ont été adoptées pour empêcher le recours abusif à des sociétés andorranes. Un train complet de mesures d'atténuation de ce risque a été mis en place et repose principalement sur la combinaison suivante : (i) contrôles exercés sur les investissements étrangers par le ministère du Tourisme et du Commerce ; (ii) recours aux notaires (lesquels sont soumis aux obligations énoncées dans la Loi LAB/FT) ; et (iii) obligation pour les sociétés appartenant à des intérêts étrangers de détenir un compte bancaire (presque toujours situé en Andorre).
- En Andorre, il est courant de faire appel à des gestorias pour enregistrer une société. Ce secteur d'activité, bien que soumis à la Loi LAB/FT, ne fait pas l'objet d'un contrôle suffisant.
- La coopération internationale constitue une part importante du système LAB/FT andorran, dans la mesure où la plupart des infractions principales au BC sont commises à l'étranger. Andorre sollicite activement l'entraide judiciaire des autorités étrangères. Toutes les autorités compétentes ont apporté la preuve d'une parfaite connaissance des canaux de communication directs avec leurs homologues. Toutefois, cette coopération s'avère parfois plus longue à mettre en place lorsqu'elle doit être établie par les canaux diplomatiques (comme c'est le cas quand les autorités andorranes n'ont pas l'habitude de solliciter fréquemment le pays en cause).
- Même si le non-respect de cette obligation peut être invoqué pour refuser de donner suite à une demande d'entraide judiciaire, la condition de double incrimination n'est strictement appliquée dans les affaires de délits fiscaux que si aucun lien avec une autre infraction principale n'a pu être identifié.

Risques et situation générale

1. Andorre a un faible niveau de criminalité domestique. Sa principale menace de blanchiment de capitaux provient de criminels étrangers qui utilisent le système financier andorran pour blanchir le produit d'infractions principales commises dans des pays tiers. Selon l'ENR, l'évasion fiscale, la fraude, la corruption, le trafic de stupéfiants et la contrebande de tabac constituent autant de menaces pour la Principauté. De nombreuses infractions principales sont commises en Espagne et en France, et Andorre coopère étroitement avec ces pays. La contrebande de tabac est la seule menace intérieure jugée élevée.
2. La position d'Andorre comme centre financier régional acquérant progressivement une dimension internationale génère un risque potentiel d'entrée de fonds illicites en vue de leur intégration dans le système économique andorran, notamment dans le cadre d'un recours à des techniques d'empilement. L'évasion fiscale n'était pas considérée comme une infraction principale à l'époque de la visite sur place, ce qui ne manque pas d'accroître la vulnérabilité d'Andorre au BC. En tant que centre financier, le pays pourrait également servir à collecter des fonds en vue de leur transfert ultérieur à l'étranger à des fins terroristes.

3. Le secteur bancaire propose une vaste gamme de services, y compris des services bancaires aux particuliers, à un nombre important de non-résidents. Il est impliqué dans plus de 80 % des affaires de blanchiment et il est davantage exposé aux produits des délits fiscaux. Même si les défaillances d'une banque au cours de la période examinée sont considérées par les autorités comme un cas isolé, cet exemple souligne les menaces qui pèsent sur le secteur bancaire et la vulnérabilité de celui-ci.

Niveau global d'efficacité et de conformité technique

4. Andorre avait obtenu la notation « Partiellement conforme » en ce qui concerne cinq recommandations principales dans le rapport de quatrième cycle d'évaluation mutuelle (REM). Elle a pris un certain nombre de mesures afin d'améliorer la conformité aux exigences énoncées dans l'ancienne Recommandation (R.) 1 et dans l'ancienne Recommandation spéciale (RS.) II : (i) les éléments physiques du BC ont été alignés sur les dispositions de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (Convention de Vienne) et de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (Convention de Palerme), de sorte que la plupart des infractions principales sont désormais couvertes ; (ii) les dispositions de la Loi 9/2005 du 21 février 2005 (Code pénal ou CP) reprennent désormais l'essentiel des exigences posées par la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (Convention FT) ; et (iii) des mesures ont été prises pour renforcer les capacités institutionnelles du système judiciaire sous la forme notamment de la création d'un service des enquêtes chargé des crimes économiques. Cependant, la responsabilité pénale des personnes morales n'a toujours pas été introduite. Les autorités se sont également attaquées à bon nombre des lacunes identifiées dans le cadre de l'évaluation de la mise en œuvre de trois anciennes recommandations : la R.5 (vigilance), la R.13 et la RS.IV (déclaration).
5. Andorre avait été classée comme « Non conforme » ou « Partiellement conforme » dans le REM de quatrième cycle en ce qui concerne la mise en œuvre de quatre recommandations essentielles. Des mesures ont été prises par les autorités pour combler les lacunes identifiées sous l'angle de l'ancienne R.23. En particulier : (i) une unité de surveillance a été établie au sein de l'UIFAND ; et (ii) les personnes physiques et morales exerçant des activités dans le secteur des assurances sont désormais soumises aux critères d'aptitude et d'honorabilité. En ce qui concerne la R.35 et la RS.I, même si certaines modifications du CP ont permis de pallier plusieurs déficiences techniques, un certain nombre de lacunes subsistent en ce qui concerne la mise en œuvre des Conventions de Vienne et de Palerme. Andorre a introduit un cadre de mise en œuvre des RCSNU 1267(1999) et 1373(2001) conformément aux exigences de la RS.III.
6. En matière d'efficacité, Andorre a obtenu des résultats notables en ce qui concerne quatre résultats immédiats (RI) et des résultats moyens en ce qui concerne sept autres.
7. Plusieurs modifications ont été apportées à la législation depuis la visite sur place. Des raisons procédurales ont toutefois empêché de les prendre en considération dans le présent REM . Ces modifications peuvent être résumées comme suit : (i) l'introduction dans le CP de nouvelles dispositions rendant l'évasion fiscale passible d'une amende et d'une peine d'emprisonnement comprise entre trois et cinq ans, telles qu'elles ont été adoptées par le Parlement andorran le 13 juillet 2017 ; (ii) de nouvelles modifications de la Loi LAB/FT – en vue de transposer la Directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la

prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, ainsi que du Règlement 2015/847 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 sur les informations accompagnant les transferts de fonds – adoptées le 22 juin 2017 et aujourd'hui en vigueur ; et (iii) une nouvelle législation sur l'assurance adoptée le 22 juin 2017, laquelle entrera en vigueur le 1er janvier 2018.

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

8. Andorre a adopté son ENR et les plans d'action correspondants en matière de prévention des risques en décembre 2016. Il s'agit d'une première évaluation globale – sans complaisance et raisonnablement complète – des menaces de BC et FT pesant sur le pays et des vulnérabilités de ce dernier. Cependant, certaines lacunes ont été relevées en ce qui concerne l'évaluation des risques pesant sur les activités des filiales étrangères des banques andorranes. L'ENR a permis d'identifier l'absence d'une stratégie claire de LAB/FT, ce qui n'a cependant pas empêché la mise en œuvre d'actions prioritaires identifiées dans le cadre de ce processus.
9. La volonté politique de modifier radicalement la législation andorrane est manifeste. Par contre, nul ne sait clairement comment l'exécutif compte contrôler le suivi de la mise en œuvre d'aspects essentiels des programmes d'action de l'ENR.
10. Les objectifs et les activités de l'unité opérationnelle de l'UIFAND et des autorités répressives semblent parfaitement conformes aux résultats de l'ENR et aux objectifs des programmes d'action correspondants. Toutefois, des progrès s'imposent encore en matière de coopération et de coordination stratégiques des activités de surveillance.
11. Deux comités permanents ont été établis afin de coordonner le travail accompli en matière de LAB/FT : (i) le Comité permanent pour la prévention du BC/FT (CP1) ; et (ii) le Comité permanent pour la prévention et la répression du terrorisme et de son financement ainsi que de la prolifération des armes de destruction massive et de son financement (CP2). En pratique, ces comités servent de forums de discussion et leur rôle se limite à proposer des révisions de la législation conformes aux normes internationales. Toutefois, le travail fourni dans le cadre de la mise en œuvre des programmes d'action découlant de l'ENR et du traitement de la défaillance d'une banque constitue une preuve récente de la coopération et de la coordination au niveau politique.

Renseignements financiers, blanchiment de capitaux et confiscation (chapitre 3 - RI 6 à 8 ; R.3, R.4, R.29 à 32)

12. Les autorités ont systématiquement recours aux renseignements financiers, lesquels sont considérés comme de bonne qualité par les autorités répressives. La coopération et la communication entre l'UIFAND et les autorités répressives revêtent différentes formes et visent à obtenir de bons résultats. Le faible nombre de déclarations d'activité suspecte (DAS) soumises par les IF et les EPFND semble s'expliquer par une communication – informelle, mais intensive et directe – entre ces entités et l'UIFAND avant l'envoi d'une déclaration en bonne et due forme. Selon les autorités, cette pratique contribue à la qualité des DAS et réduit également

leur nombre. Jusqu'à présent, deux déclarations seulement ont été soumises concernant des soupçons d'actes relevant du financement du terrorisme.

13. L'UIFAND a accès à toute une série de bases de données. Les autorités répressives considèrent que les renseignements et les analyses fournis par cette unité sont de bonne qualité.
14. Bien que dotée de bonnes structures, l'UIFAND est exposée à des risques caractéristiques des unités de sa taille. La Loi 10/2012 du 21 juin 2012 sur les investissements étrangers dans la Principauté d'Andorre (Loi sur les investissements étrangers) impose à l'UIFAND l'obligation de vérifier et d'approuver chaque nouvelle demande d'investissement en Andorre et, de ce fait, génère une charge de travail considérable. Néanmoins, l'analyse opérationnelle effectuée à chaque réception d'une DAS est toujours prioritaire par rapport aux vérifications des demandes d'investissement étranger.
15. Andorre compte peu de policiers et de magistrats, ce qui facilite la coopération et la coordination entre les intéressés et accroît l'efficacité des enquêtes et des poursuites visant les affaires complexes. Lesdites affaires ont généré une jurisprudence uniforme en matière de blanchiment de capitaux, laquelle reflète des normes professionnelles élevées. Les réformes introduites récemment – et notamment la révision de l'infraction de blanchiment de capitaux et la nomination de juges d'instruction spécialisés s'occupant uniquement des infractions économiques graves – ont eu un effet positif.
16. Actuellement, le système de justice pénale enquête et intente des poursuites dans un large éventail d'affaires de blanchiment de capitaux qui correspondent aux menaces et au profil de risque du pays. Pourtant, la proportion des affaires ayant débouché sur une condamnation semble faible par rapport au nombre d'enquêtes/poursuites engagées.
17. Les menaces de blanchiment de capitaux auxquelles le pays est confronté, la charge de travail actuelle, la complexité des affaires, le manque de ressources humaines, les limites imposées par la non-incrimination de certaines infractions principales énumérées par le GAFI et la durée apparemment très longue des procédures judiciaires appellent un renforcement du cadre institutionnel et juridique.
18. Les peines d'emprisonnement infligées par les tribunaux sont proportionnelles et dissuasives. Toutefois, Andorre ne permet pas d'engager la responsabilité pénale des personnes morales et, à ce jour, les mesures de remplacement prévues n'ont été appliquées que dans une seule affaire.
19. Les procureurs et la police peuvent obtenir des informations financières dans le cadre d'une enquête pénale avec l'approbation préalable d'un juge d'instruction. Cette condition juridique n'est pas un obstacle en soi, mais pourrait déclencher l'obligation d'informer le suspect de l'enquête en cours et du contenu du dossier, ce qui pourrait sérieusement compromettre les résultats.
20. L'approche combinée de l'infraction de blanchiment de capitaux génère des exigences supplémentaires en matière d'établissement de l'infraction principale étrangère, ce qui représente un défi pour les magistrats dans les affaires de blanchiment autonome. Certaines infractions principales – répertoriées par le GAFI, mais ne pouvant pas faire l'objet d'une

incrimination en Andorre (principalement des délits fiscaux) – étaient généralement signalées comme telles par les autorités étrangères.

21. La réforme législative et institutionnelle introduite ces dernières années a eu un impact positif sur l'efficacité du régime de confiscation du pays. Les autorités semblent appliquer une approche raisonnablement proactive en matière de confiscation des avoirs, même dans les affaires où le principe de double incrimination pourrait y faire obstacle. Cependant, une pénurie de moyens et un accès restreint aux bases de données jettent un doute sur l'efficacité de l'action des autorités répressives en matière d'identification des produits. L'absence de statistiques agrégées complètes émanant des différentes autorités judiciaires et répressives porte également atteinte à la capacité des autorités à évaluer dans quelle mesure les objectifs de confiscation fixés par le pays sont atteints.
22. Bien que la contrebande d'espèces ait été reconnue comme une vulnérabilité dans l'ENR, le service des douanes ne semble pas considérer l'identification et la saisie des sommes en jeu comme une priorité.
23. Andorre ne dispose pas de mécanismes complets de partage des actifs avec d'autres juridictions, à l'exception des États-Unis. Étant donné le profil de risque du pays, cette lacune pourrait avoir une influence négative sur la coopération pouvant être instaurée avec d'autres juridictions en matière de saisie et de confiscation des produits du crime.

Financement du terrorisme et financement de la prolifération (chapitre 4 - RI 9 à 11 ; R.5 à 8)

24. Andorre s'est dotée d'un solide cadre législatif – largement conforme aux normes internationales – permettant d'incriminer le financement du terrorisme et a également procédé à une évaluation nationale sans complaisance des risques correspondants. Les autorités n'ont mené aucune poursuite contre un quelconque acte relevant du FT au cours de la période examinée. Elles ont ouvert une enquête indirectement liée au terrorisme et une autre enquête sur des soupçons de FT est en cours. L'absence de poursuites et de condamnations pour FT semble globalement en accord avec le profil de risque du pays.
25. Géographiquement située entre la France et l'Espagne, Andorre s'appuie naturellement sur une coopération étroite avec ces pays pour lutter contre le terrorisme et son financement. D'excellentes relations et un échange efficace de renseignements ont été mis en place par les autorités compétentes avec leurs homologues d'Espagne, de France et d'Italie.
26. En ce qui concerne le risque de FT lié à des entités étrangères, les autorités répressives semblent bien comprendre la menace représentée par le recrutement, la radicalisation ou l'autoradicalisation de certains individus. Aucune preuve n'a été trouvée à ce jour suggérant que des résidents andorrans se soient rendus dans des zones de conflit à l'étranger pour aider des groupes terroristes. L'ENR et les entretiens menés sur place confirment que les autorités répressives déploient des efforts (surtout en matière de renseignements) pour identifier la source de fonds – comme la contrebande de tabac – susceptibles de permettre un financement du terrorisme. Dans le cadre de l'ENR, les autorités ont procédé à une analyse détaillée des transferts de fonds avec l'étranger. Pourtant, les possibilités de surveiller les données relatives à des transferts de fonds à destination ou en provenance de juridictions à haut risque sous l'angle du FT n'ont pas été pleinement explorées par l'UIFAND avant l'ENR.

27. Le r fixé par les RCSNU 1267/1989 et 1988 et conforme à la RCSNU 1373 semble complet et de nature à permettre une application expéditive des sanctions. L'établissement de listes consécutif à une désignation des Nations Unies est automatique et rapide. Pourtant, l'équipe d'évaluation n'a pas été à même d'apprécier l'efficacité de la désignation de terroristes étrangers ou nationaux, dans la mesure où aucune requête formelle de désignation n'a jamais été soumise en vertu de la RCSNU 1373 aux autorités compétentes ou par elles. L'équipe d'évaluation estime qu'Andorre aurait pu envisager la possibilité de reconnaître les terroristes et les organisations terroristes désignées par l'UE et les pays voisins, compte tenu des relations étroites qu'elle entretient avec eux et du risque de terrorisme et de financement du terrorisme dans ces juridictions. Concrètement, cela signifie que toute désignation par l'UE, l'Espagne ou la France (une fois en vigueur dans ces juridictions) devrait produire des effets directs en Andorre.
28. Une réglementation limitée en matière d'enregistrement et de surveillance des OBNL a été mise en place, mais elle ne cible pas directement l'utilisation abusive de ces organismes en vue de financer le terrorisme et ne semble pas proportionnelle non plus aux risques pesant dans ce domaine. À l'exception de certaines exigences en matière de comptabilité financière, les OBNL ne sont ni contrôlés ni suivis par les autorités. Ceux que nous avons rencontrés sur place n'avaient pas été formés par les autorités à l'identification des risques d'utilisation abusive de leur secteur à des fins de FT et, conséquemment, même les organismes opérant à proximité de zones de conflit, n'étaient pas sensibilisés aux risques de financement du terrorisme.
29. Andorre dispose d'un régime complet de sanctions financières ciblées conformément aux RCSNU 1718 et 1737 et aux résolutions subséquentes. Aucun avoir ou bien lié au FP n'a été gelé jusqu'à présent. Le CP2 coordonne les activités et constitue une plate-forme de coopération entre les autorités compétentes, concernant notamment les questions de financement de la prolifération. Cependant, les autorités n'ont pas produit de preuves suffisantes pour démontrer : (i) un niveau satisfaisant de coordination et de coopération en matière de FP ; (ii) un contrôle rigoureux des exportations des biens et technologies pouvant favoriser la prolifération des armes de destruction massive. Par conséquent, nul ne sait avec certitude si les autorités comprennent correctement les risques de FP.

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

30. Les IF et les EPFND ont expliqué que leur niveau de tolérance au risque est faible, en partie en raison des actes commis par les autorités en ce qui concerne la défaillance d'une banque. Malgré tout, le secteur financier est toujours caractérisé par un usage abondant d'espèces et des efforts ont été très récemment déployés pour lutter contre l'évasion fiscale (qui n'était toujours pas érigée en infraction pénale à l'époque de la visite sur place).
31. Les grosses IF évaluent et comprennent globalement les risques qui pèsent sur elles en matière de BC/FT, même si elles paraissent avoir tendance à les minimiser. Quant aux IF plus petites et aux EPFND, ces entités semblent moins averties desdits risques, même si elles appliquent des modèles clairs de gestion des relations commerciales à un nombre limité de leurs clients.
32. La plupart des IF et des EPFND répartissent leurs clients en catégories de risques de manière à leur appliquer des mesures de vigilance appropriées. Cependant, certaines méthodologies appliquées pour procéder à cette classification ne sont pas encore totalement adaptées aux

spécificités desdits clients ou de leurs activités. La proportion des clients considérés comme présentant un risque élevé varie considérablement selon les banques.

33. Les IF et les EPFND ont généralement apporté la preuve d'un fort attachement à leurs obligations LAB/FT et plusieurs considérations ont incité la plupart d'entre elles à renforcer leurs politiques et leurs procédures de LAB/FT. Une partie des entités relevant du secteur des EPFND ne semble pas consciente de ses responsabilités en la matière.
34. Le niveau du renforcement de l'application des mesures de vigilance aux clients existants varie. Cependant, les IF et les EPFND ont mis en place des mesures visant à « régulariser » leur clientèle avant l'incrimination de l'évasion fiscale et à répondre aux nouvelles exigences en matière de déclaration à l'administration fiscale. Une banque a perdu une partie importante de sa clientèle en raison de l'application des règles de régularisation fiscale.
35. Certains indices semblent traduire la sous-déclaration des activités suspectes. Il semble que, même dans des cas où un compte a été clôturé dans le cadre d'un programme de régularisation fiscale, peu de DAS aient été soumises. L'ENR relève qu'une partie des entités tenues à l'obligation de déclaration ont fait participer des tiers à l'analyse et à la décision de soumettre ou pas une déclaration de soupçon.
36. Les banques se sont renforcées sur le marché étranger et semblent comprendre les risques inhérents à une telle « internationalisation ». Elles ont notamment élaboré des programmes assez complets, à l'échelle de leur groupe, pour lutter contre le risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

Surveillance (chapitre 6 - Rl. 3 ; R.26 à 28, R.34 et 35)

37. Compte tenu de la taille de l'unité de surveillance de l'UIFAND au cours de la période examinée, il convient de féliciter celle-ci sur ce qu'elle est parvenue à accomplir depuis la dernière évaluation. Néanmoins, ses moyens limités gênent son travail de supervision et génèrent un risque important de pénurie de ressources humaines clés. Elle a dû revoir largement à la baisse son programme d'inspections en 2015 et en 2016, de manière à pouvoir gérer la défaillance d'une banque et à mener à bien l'ENR.
38. Les contrôles mis en place au stade de l'octroi d'une licence et de l'enregistrement, souffrent de certaines lacunes techniques s'agissant d'empêcher les criminels et leurs associés de s'emparer du contrôle ou de la direction d'une IF ou d'une EPFND. Sauf en ce qui concerne les banques, les autorités de surveillance ne procèdent pas à la vérification des antécédents des personnes occupant des fonctions de direction.
39. L'UIFAND ne procède pas à un contrôle des IF et des EPFND entièrement fondé sur le risque. Le contrôle LAB/FT consiste principalement à s'assurer : (i) que des politiques et des procédures ont été mises en place ; et (ii) que les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle sont appliquées, plutôt que d'évaluer l'efficacité des modèles de gouvernance et de gestion des relations commerciales des entités concernées. Le contrôle hors site des IF par l'UIFAND est plus efficace et se fonde sur des vérifications – effectuées par des auditeurs externes – du niveau de conformité de ces entités à la Loi LAB/FT, étant entendu que la portée de cet examen est déterminée par l'UIFAND elle-même.

40. Il est nécessaire d'améliorer l'engagement stratégique et la coordination des activités entre les autorités de surveillance pour : (i) tirer parti du chevauchement entre la surveillance prudentielle et la supervision LAB/CFT en matière de gouvernance et de contrôle interne ; et (ii) partager l'expertise, les connaissances, l'expérience et l'information. Alors que l'UIFAND s'appuie largement sur la coopération de l'INAF (Institut Nacional Andorrà de Finances) avec les autorités de tutelle de pays tiers pour exercer un contrôle renforcé sur les activités importantes déployées par les filiales à l'étranger, un engagement adéquat commun en matière de LAB/CFT entre l'autorité de surveillance prudentielle et ses homologues étrangers semble faire défaut.
41. L'UIFAND n'exerce qu'une surveillance limitée du secteur des EPFND, y compris sous la forme de la collecte continue de données en vue d'une analyse hors site.
42. Il est clair que la réaction adoptée dans de grosses affaires de blanchiment de capitaux a dissuadé les tentatives de violation des exigences en matière de LAB/FT. Sauf en ce qui concerne le retrait ou la modification d'une licence, c'est le gouvernement plutôt que l'UIFAND qui détermine – sur la base de propositions formulées par cette dernière – les sanctions à infliger en cas de violation grave ou très grave de la Loi LAB/FT.

Transparence des personnes morales et des constructions juridiques (chapitre 7 - RI. 5 ; R.24 et 25)

43. L'ENR inclut une évaluation très complète des risques de BC associés au recours à des sociétés écrans créées en Andorre. Elle passe également en revue les risques de FC inhérents aux OBNL (fondations et associations). Elle n'examine pas la question de savoir comment les sociétés pourraient être utilisées plus généralement à des fins de financement du terrorisme. La participation passée et actuelle de banques, avocats, comptables et gestorias à la constitution de personnes morales et la possibilité que certains gestionnaires de fiduciaire professionnel résidant dans la Principauté administrent des constructions juridiques étrangères n'a pas été suffisamment prise en considération.
44. Des mesures ont été mises en place pour empêcher l'utilisation abusive de sociétés andorranes. Les éléments clés du processus complet mis en place pour atténuer ce risque consistent en une combinaison de : (i) contrôles exercés sur les investissements par le ministère du Tourisme et du Commerce ; (ii) l'obligation de recourir à un notaire (soumis à la Loi LAB/FT) pour enregistrer tout changement de propriétaire ; et (iii) l'obligation pour toute société appartenant à une personne physique ou morale étrangère de détenir un compte bancaire (presque toujours situé en Andorre). Il convient cependant de relever que : (i) la vérification des investissements étrangers ne permet pas toujours d'identifier tous les « contrôleurs » ; (ii) il est possible de conserver pendant un certain temps le caractère privé des informations relatives à un changement de propriété (avec pour corollaire l'incapacité à opposer ce changement à des tiers jusqu'à ce qu'il ait fait l'objet d'un acte notarié) et la conformité des notaires aux exigences LAB/FT fait jusqu'à présent l'objet d'un contrôle limité ; et (iii) des cas ont été recensés dans lesquels des banques ont omis de se conformer aux exigences en matière de vigilance à l'égard de la clientèle formulées dans la Loi LAB/FT.
45. L'application de la Loi sur les investissements étrangers aux régimes d'investissement collectif est très limitée. En fait, ces régimes doivent être autorisés par l'INAF et proposés et gérés par

une IF soumise à la Loi LAB/FT. Des avoirs importants sont administrés dans le cadre d'un tel régime.

46. L'assouplissement des contrôles sur les investissements étrangers semble avoir éradiqué l'utilisation traditionnelle des « prête-noms », à savoir des ressortissants andorrans présentés fallacieusement comme les propriétaires ou les personnes ayant le contrôle de sociétés détenues en réalité par des étrangers. Il est généralement fait recours à des gestorias pour enregistrer une société en Andorre. Ces personnes, bien que soumises à la Loi LAB/FT, font l'objet d'un contrôle insuffisant.
47. Aucune sanction n'a été infligée au titre de la non-communication d'informations au Registre des sociétés ou de l'utilisation historique de prête-noms.

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

48. La coopération internationale constitue un élément important du système LAB/FT andorran compte tenu de ce que la plupart des infractions sous-jacentes au blanchiment de capitaux sont commises à l'étranger. Andorre dispose d'un régime juridique suffisamment complet pour recourir à une coopération internationale formelle.
49. La plupart des infractions principales ayant généré le BC étant commises à l'étranger, Andorre recherche activement l'assistance juridique des autorités de pays tiers. Toutes les autorités compétentes, y compris les autorités judiciaires et les autorités répressives, ont fait montre d'un très bon niveau de communication directe avec leurs homologues, principalement en Espagne en France, mais également au Portugal, aux États-Unis et dans certains pays d'Amérique latine : une attitude parfaitement cohérente avec le profil de risque LAB/FT de la Principauté. Le recours aux canaux diplomatiques avec les pays avec lesquels Andorre ne coopère pas fréquemment s'avère parfois plus long.
50. L'établissement de sections d'enquêtes spécialisées au sein des tribunaux contribue au traitement prioritaire des affaires de BC domestiques ou ayant fait l'objet d'une demande d'entraide judiciaire.
51. Bien que constituant un motif formel de refus de traiter une demande d'entraide, la condition de double incrimination n'est strictement appliquée que si aucun lien avec l'autre infraction principale n'a pu être établi.
52. Chaque fois qu'un juge reçoit une demande d'entraide judiciaire visant un individu spécifique, ce dernier peut demander des informations détaillées sur l'affaire dès lors qu'il apprend l'existence de ladite demande. Même s'il est possible de retarder de six mois la réponse à l'intéressé dans le cas d'une infraction grave, cette faculté pourrait nuire à la coopération dans

la mesure où elle risque de mettre en péril une éventuelle enquête d'infiltration menée dans un pays tiers.

Actions prioritaires

Sur la base de ces conclusions, il est recommandé à Andorre de mener en priorité les actions suivantes :

- Comme indiqué dans l'ENR, les autorités devraient élaborer et mettre en œuvre une stratégie et une politique LAB/FT basées sur les objectifs de haut niveau fixés à l'issue de cette évaluation. Cette stratégie devrait être approuvée par le gouvernement.
- Le rôle et les pouvoirs du comité national de coordination (CP1) devraient être renforcés pour permettre à cette entité d'accompagner les changements structurels proposés dans les programmes d'action. Les autorités devraient agir pour renforcer la coopération et la coordination au sein du CP2.
- Le gouvernement devrait évaluer les besoins en ressources de chaque organisme découlant de la mise en œuvre des programmes d'action nationaux et sectoriels, par exemple la dotation en personnel et les technologies de l'information (TI), s'assurer que chacun dispose de ressources suffisantes pour son rôle et tenir le CP1 responsable de l'exécution des divers plans.
- Les ressources humaines et informatiques de l'unité opérationnelle de l'UIFAND devraient être revues à la hausse en tenant compte de la quantité de travail qui lui est actuellement assignée. L'accès aux bases de données cadastrales et fiscales devrait être accordé à l'UIFAND.
- L'UIFAND devrait renforcer son analyse des études de cas sur la base d'un résumé des cas préparé aux fins de l'ENR. Des typologies des tendances les plus courantes en matière de blanchiment de capitaux devraient être préparées par le CP1 et discutées ensuite avec le secteur privé.
- Andorre devrait sensiblement renforcer les ressources humaines et techniques (outils informatiques) des autorités compétentes menant les enquêtes pour blanchiment de capitaux, en particulier le service de police et les juges d'instruction spécialisés (Batllia d'Andorra), afin de lutter efficacement contre les schémas complexes de blanchiment autonome.
- Andorre devrait incriminer : (i) l'évasion fiscale d'une manière permettant de couvrir tous les éléments constitutifs d'un délit fiscal direct ou indirect ; (ii) la corruption dans le secteur privé ; et (iii) la contrebande de marchandises autres que le tabac. Elle devrait également considérer ces infractions comme des infractions principales ayant généré le BC.
- Les autorités andorranes devraient envisager, conformément à leurs obligations au titre de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), des mesures supplémentaires pour simplifier la procédure d'appel ou pour accélérer d'une autre manière la conclusion en temps opportun des procédures pénales.
- Les autorités devraient tenir des statistiques complètes, précisant notamment : (i) la quantité de biens saisis et confisqués ; (ii) le type de confiscation ; et (iii) la ventilation des chiffres par infraction principale.
- Les autorités devraient prendre des mesures législatives pour augmenter la possibilité de préserver le secret au-delà de la période de six mois et minimiser ainsi les menaces inhérentes à la

notification aux suspects, en vertu de la réglementation actuelle beaucoup trop large, des procédures engagées contre eux et à la communication aux intéressés de leur dossier pénal.

- Les autorités devraient renforcer le mécanisme de surveillance des mouvements transfrontières d'espèces et appliquer les mesures idoines prévues par le programme d'action national.
- L'UIFAND devrait continuer à procéder à des évaluations régulières, ou au moins périodiques, des virements électroniques agrégés présentant un risque élevé d'activités terroristes, afin de détecter toute tentative de financement du terrorisme.
- Compte tenu des liens économiques et politiques étroits qu'elles entretiennent avec les juridictions voisines, les autorités andorranes devraient envisager de reconnaître les listes de terroristes et d'organisations terroristes compilées par celles-ci et en particulier par l'UE, la France et l'Espagne.
- Andorre devrait procéder au suivi adéquat et complet, à intervalles réguliers, de l'ensemble des OBNL opérant sur son territoire afin d'identifier ceux qui risquent d'être utilisés abusivement à des fins terroristes, dans le but de mieux les sensibiliser et les surveiller.
- Une formation sur l'éventuelle utilisation abusive du secteur des OBNL à des fins de financement du terrorisme devrait être dispensée en priorité à l'ensemble de ce secteur.
- Le travail du CP2 devrait être amélioré par le biais (i) d'une participation plus active de la police et (ii) par l'analyse systématique par celle-ci des questions associées aux sanctions financières ciblées, y compris la manière dont celles frappant le FT ou le FP sont parfois contournées.
- Les autorités dotées d'un pouvoir en matière de lutte contre le financement de la prolifération, de même que les IF et les EPFND, devraient recevoir une formation sur les risques associés à ce financement de manière à renforcer leurs capacités dans ce domaine.
- Les IF et les EPFND devraient être tenues : (i) d'identifier, évaluer et documenter les risques de BC/FT inhérents à leurs propres activités dans le cadre d'une évaluation périodique et formelle de leur modèle de relations commerciales ; et (ii) de partager de temps en temps cette évaluation avec l'UIFAND.
- L'UIFAND devrait donner des orientations de haut niveau relatives : (i) au type des critères que les IF devraient appliquer au moment de choisir des prestataires de services aux entreprises et autres EPFND aux fins de détermination du profil de risque des clients, dans le but d'encourager des évaluations des risques plus personnalisées et mieux adaptées ; et (ii) à la classification des risques en groupe, afin d'inciter à une application plus graduelle des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle.
- Il conviendrait de garantir une entrée cohérente sur le marché et le contrôle du respect des critères d'aptitude et de moralité en ce qui concerne les EPFND et les hauts responsables de la conformité. Les autorités de surveillance devraient compléter leur application rétroactive des critères d'aptitude et de moralité aux IF.
- L'UIFAND devrait élaborer et mettre en œuvre une approche globale fondée sur les risques en matière d'inspection sur site et hors site des IF et des EPFND, laquelle devrait reposer sur des ressources suffisantes, et cibler davantage la gouvernance et les modèles de relations d'affaires. Cette évolution devrait refléter : (i) les conclusions de l'ENR ; (ii) les données extraites des évaluations des

risques commerciaux et des déclarations annuelles ; et (iii) les informations détenues par d'autres autorités de surveillance.

- Il conviendrait de renforcer la coordination entre les autorités de surveillance de manière à : (i) mettre en commun les connaissances spécialisées et le savoir détenus par les différents organismes concernés ; et (ii) promouvoir un contrôle consolidé – sous l'angle de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme – des activités de groupe à l'étranger.
- Il conviendrait d'évaluer et de pallier les risques de LAB/FT pesant sur la formation et l'administration de sociétés par des avocats, gestorias et autres prestataires de services aux entreprises.
- Andorre devrait envisager d'urgence de signer et ratifier : (i) la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUC) ; et (ii) la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE 198) en vue d'améliorer son mécanisme de coopération internationale.
- Conformément aux exigences énoncées dans la méthodologie du GAFI, Andorre devrait s'abstenir de faire de la double incrimination une condition de l'acceptation des demandes d'entraide judiciaire, du moins lorsque celles-ci n'impliquent pas le recours à des mesures coercitives.
- Des ressources supplémentaires devraient être allouées à la coopération internationale au sein du système judiciaire et des autorités répressives afin d'éliminer les retards injustifiés. Le système de gestion des dossiers devrait être amélioré au sein des mêmes organes afin d'encourager la gestion et l'exécution en temps opportun de toutes les demandes d'entraide judiciaire.

Notations concernant l'efficacité & la conformité technique***Notations concernant l'efficacité***

RI.1	RI.2	RI.3	RI.4	RI.5	RI.6	RI.7	RI.8	RI.9	RI.10	RI.11
Sub.	Sub.	Mod.	Mod.	Mod.	Sub.	Mod.	Mod.	Sub.	Mod.	Mod.

Conformité technique

R.1	R.2	R.3	R.4	R.5	R.6	R.7	R.8	R.9	R.10
GPC	PC	PC	C	GPC	GPC	C	PC	GPC	GPC

R.11	R.12	R.13	R.14	R.15	R.16	R.17	R.18	R.19	R.20
GPC	PC	GPC	GPC	PC	PC	GPC	GPC	C	LC

R.21	R.22	R.23	R.24	R.25	R.26	R.27	R.28	R.29	R.30
GPC	PC	PC	GPC	PC	PC	GPC	PC	GPC	C

R.31	R.32	R.33	R.34	R.35	R.36	R.37	R.38	R.39	R.40
PC	PC	GPC	PC	GPC	PC	GPC	GPC	GPC	GPC

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)

© MONEYVAL

www.coe.int/MONEYVAL