



Strasbourg, 13 décembre 2002

MONEYVAL (PC-R-EV) (2002)18 Rés

COMITE EUROPEEN POUR LES PROBLEMES CRIMINELS
(CDPC)

Comité restreint d'experts sur l'évaluation
des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux
MONEYVAL (PC-R-EV)

RAPPORT DU DEUXIEME CYCLE D'ÉVALUATION SUR
LA PRINCIPAUTÉ D'ANDORRE

RESUME

1. La Principauté d'Andorre est le 8^e pays évalué par le MONEYVAL (PC-R-EV) dans le cadre du deuxième cycle d'évaluation mutuelle du Comité. Une équipe d'évaluateurs du MONEYVAL secondée par deux évaluateurs du GAFI et accompagnée par deux membres du Secrétariat du MONEYVAL a effectué une visite de 4 jours à *Andorra La Vella* (4-7 mars 2002). Avant la visite, les évaluateurs avaient reçu de la part du Gouvernement d'Andorre une réponse détaillée au questionnaire d'évaluation mutuelle. Le but de la présente évaluation est de faire le point sur les développements intervenus depuis l'évaluation du 1^{er} cycle (mars 1999) et de mesurer l'effectivité globale du système anti-blanchiment de l'Andorre en pratique.

2. D'après les autorités andorranes, les principaux produits des infractions de blanchiment continuent de provenir du trafic de stupéfiants qui opère à l'étranger et dont il est difficile de prouver l'origine illicite. Un « petit trafic », lié principalement à l'autoconsommation, opère également à l'intérieur d'Andorre. Pour le reste, l'escroquerie, le faux monnayage, la corruption, le délit de contrebande, qui impliquent souvent des groupes du crime organisé, continuent d'être considérés comme pouvant générer des profits importants, néanmoins à l'échelle du pays. Les produits de la contrebande ne sont toujours pas considérés comme du blanchiment de capitaux bien que la contrebande de tabac soit désormais érigée au rang d'infraction et assortie de sanctions pénales.

3. Par rapport au premier cycle d'évaluation, ceux qui souhaitent blanchir des capitaux cherchent à introduire ces produits d'origine illicite en Andorre au moyen de citoyens andorrans ou de personnes résidentes qui ont une activité réelle dans le pays. Un effort particulier de formation du personnel des banques a été consenti afin que les établissements bancaires ne permettent plus le dépôt, dans des comptes bancaires andorrans, d'argent liquide en provenance de l'étranger et destiné à être immédiatement transféré de nouveau à l'étranger.

4. A la lumière du présent rapport, le MONEYVAL (PC-R-EV) salue les progrès accomplis par Andorre depuis le premier cycle d'évaluation. En particulier, l'élaboration de la Loi de 2000, la ratification des Conventions de Strasbourg et de Vienne, la création de l'UPB, sont autant de signes de la volonté manifeste du Gouvernement andorran de mettre en place une politique efficace contre le blanchiment des capitaux.

5. La nouvelle Loi de décembre 2000 abroge la loi de 1995 et contient des innovations importantes. Elle crée l'Unité de renseignement financier andorrane (l'UPB) et lui confère les compétences requises pour mener à bien ses missions. Le Règlement de l'UPB du 27 mars 2002 a été amendé et adopté sous la forme d'un décret d'approbation du Règlement de la Loi de décembre 2000. Elle assouplit la notion de « soupçons ». Désormais, il n'est plus question d'indices rationnels ayant des liens avec les délits « typifiés » dans le code pénal mais de simples soupçons. La Loi élargit le champ des professions et des activités assujetties aux obligations de déclaration et de vigilance en matière de lutte contre le blanchiment. Elle établit, à l'attention de ces professions, l'obligation d'identification de tous les clients. Elle établit aussi un système cohérent de prévention, de contrôle et de communication des opérations suspectes ou inhabituelles et prévoit l'obligation de mettre en œuvre des programmes de sensibilisation et de formation des personnes physiques et morales spécifiquement assujetties aux obligations de la Loi.

6. La Loi précise les procédures relatives à la coopération internationale et facilite la confiscation et les mesures provisoires, en particulier à la demande d'une autorité étrangère. Le code de procédure pénale contient désormais des innovations importantes qui permettent

d'intensifier la lutte contre les infractions pénales à l'origine de produits de blanchiment, à avoir l'institution de l'agent infiltré et la technique des livraisons surveillées.

7. Au niveau de la mise en œuvre de la Loi, le MONEYVAL a observé qu'une vaste formation spécifique à l'anti-blanchiment a été conduite, à laquelle a participé la plus grande partie du secteur financier. La collaboration des forces de l'ordre avec la *Guardia Civil* espagnole ainsi que d'autres corps de police d'autres pays est également très avancée. L'UPB vient de démarrer son activité récemment, mais elle a déjà émis un Communiqué technique à l'attention des intermédiaires contenant des lignes directrices en matière d'opérations susceptibles de comporter des opérations de blanchiment. Elle coopère déjà avec ses homologues français (TRACFIN) et espagnols (SEPBLANC), a pris des contacts avec d'autres membres du Groupe Egmont¹ (notamment le CTIF belge et le SICFFIN monégasque). Toutefois, à l'époque de la visite d'évaluation, compte tenu de sa création récente, l'UPB n'avait effectué encore aucune inspection. L'équipe d'évaluation n'a pas obtenu d'information complémentaire quant aux possibilités matérielles de réaliser de telles inspections avec un personnel restreint. L'UPB ne disposait pas encore d'indicateurs suffisants permettant de mesurer le degré d'effectivité, de diligence, d'accomplissement des objectifs et les répercussions qui peuvent en découler.

8. Depuis le premier cycle d'évaluation, le système mis en place pour la déclaration d'opérations ou transactions suspectes ou inhabituelles a été nettement renforcé et amélioré. Désormais, les déclarations se font à l'UPB et non plus au juge, sur la base de simples soupçons. Le nombre de déclarations reçues (14 entre juillet 2001 et février 2002) reste cependant modeste, mais en tout cas, il est nettement supérieur au nombre de déclarations faites sous l'empire de l'ancienne loi de 1995. Une condamnation administrative, prononcée par la CSF, est intervenue à l'encontre d'un établissement bancaire pour défaut de déclaration et un dirigeant de cet établissement a été condamné à cesser temporairement ses activités.

9. Le cadre de l'entraide judiciaire de l'Andorre en matière pénale est défini dans la « Loi Transitoire de procédure judiciaire » (article 52) et dans le premier titre de la Loi de coopération pénale internationale et de lutte contre le blanchiment d'argent ou de valeurs produits du crime organisé. À présent, l'adhésion de l'Andorre à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale est en phase d'étude. L'interprétation de la condition de double incrimination n'a pas changé depuis le premier cycle.

10. Le MONEYVAL a également observé le souci manifeste des autorités et des secteurs concernés en vue de préserver l'intégrité et la crédibilité de la place financière andorrane. L'Andorre est suffisamment consciente du fait que l'intégrité du marché des services financiers dépend de la conviction qu'il fonctionne dans le cadre de normes juridiques, professionnelles et déontologiques précises et rigoureuses. Si l'Andorre dispose d'un centre financier bien établi appliquant un dispositif assez complet de lutte contre le blanchiment, des mesures complémentaires doivent être prises afin de compléter les mécanismes de prévention et de contrôle mis en place et de leur permettre qu'ils soient efficacement mis en œuvre. Ces mesures ont trait notamment à la définition de l'infraction, en matière de confiscation et de mesures provisoires, en matière de délimitation de plafonds quant aux transactions opérées et quant à l'utilisation d'espèces, en matière de coopération internationale, en matière de renforcement des moyens et de l'indépendance des institutions chargées de la lutte et ou de la supervision du secteur financier et sujets obligés et enfin, en matière de formation. Certaines des professions spécifiquement assujetties aux obligations de la Loi ne se sentaient pas suffisamment concernées par ces dispositions au moment de la visite d'évaluation.

¹ Elle a adhéré au Groupe EGMONT en juin 2002.

11. La Loi de 2000 est clairement orientée vers le blanchiment produit de la délinquance internationale et vise surtout à améliorer la coopération internationale, délaissant certains aspects importants de droit pénal interne. En outre, certaines observations découlant de l'évaluation précédente n'ont pas été traitées par la Loi de 2000 et restent en suspens. Il s'agit d'observations que le rapport de premier cycle considérait comme particulièrement importantes, entre autres, à la lumière des nouvelles tendances internationales en matière de contrôle et de vérification des mouvements financiers. En particulier, la nouvelle loi ne prévoit pas l'interdiction de l'utilisation de l'argent en espèces dans les transactions commerciales (15.000 €), laissant ainsi une grande liberté d'utilisation d'argent liquide qui, d'ailleurs, ne doit pas être déclaré à la douane d'Andorre, ni à l'entrée du territoire ni à sa sortie. L'obligation pour les opérateurs bancaires et financiers, d'enregistrer dans un registre *ad hoc* toutes les opérations effectuées en espèces pour des montants supérieurs à 15.000 €, n'a pas été prévue. Les banques peuvent effectuer librement des activités de change et en devise, mais il n'est pas encore prévu de communication des opérations de/vers l'étranger à partir de laquelle il sera possible de connaître le motif de l'opération, le pays de destination, le montant, le bénéficiaire, bien que ces recommandations aient été adoptées, depuis longtemps, dans plusieurs pays européens.

12. Le MONEYVAL ne voit pas de changement notable en ce qui concerne la structure du secteur financier. Andorre est encore privée d'un organisme public doté des pouvoirs de surveillance propres à tous les organismes de contrôle des systèmes financiers. La vérification de la situation économique et patrimoniale ainsi que de la solvabilité des banques et opérateurs financiers non bancaires est encore déléguée à des sociétés d'audit externe, tandis que l'INAF reste le destinataire des rapports et d'éventuelles recommandations des auditeurs qui ne peuvent pas non plus effectuer des inspections auprès des intermédiaires si cela n'est pas expressément autorisé par la CSF. Le MONEYVAL estime que l'indépendance de l'INAF et l'octroi de moyens opérationnels adéquats pour conduire des inspections doivent recevoir la priorité requise afin de pouvoir exercer une supervision effective de l'ensemble du système financier d'Andorre.

13. Il existe toujours des restrictions au capital étranger dans les sociétés de droit andorran, fixées par la Loi sur les sociétés commerciales, correspondant à un tiers du capital social. Cette limite peut être dépassée dans le cas des sociétés d'intérêt public, pour lesquelles le Gouvernement fixe le plafond. Lors de la visite d'évaluation, il est apparu qu'il existait en Andorre des sociétés de fait, dont la constitution ou la dissolution ne sont régies par aucun statut légal. Les sociétés civiles professionnelles n'existent pas. Il n'était pas non plus établi clairement quelle profession exerçait l'activité de conseil en matière de création et de cessation de sociétés, les représentants des professions juridiques rencontrés lors de la visite d'évaluation ayant décliné cette responsabilité. Le Décret de Commerce d'octobre 1981 interdit de prêter son nom. Les autorités andorranes ont toutefois reconnu que de telles pratiques existaient encore.

14. Le MONEYVAL a recommandé notamment de considérer l'opportunité d'adopter une loi spéciale qui, tout en maintenant l'interdiction explicite d'exercer une activité fiduciaire inappropriée (comme celle des prête-noms), permettrait en revanche à quelques opérateurs spécialisés et contrôlés comme les banques et les sociétés financières de développer une activité fiduciaire de manière transparente (identification correcte du client, etc.).

15. Les comptes numérotés demeurent largement utilisés et représentent certainement une partie importante des relations d'affaires engagées par les banques. Or ces comptes sont gérés par des personnes spécifiquement désignées à cet effet par les banques, même si elles suivent la même procédure d'identification que pour les comptes nominatifs.

16. Par ailleurs l'Andorre devrait créer un système cohérent d'enregistrement des actes relatifs à la transmission de propriété, tel que par exemple, un registre des propriétés immobilières centralisé auprès d'un bureau de l'Administration Publique, consultable par le public.

17. La nouvelle loi du 29 décembre 2000 n'apporte pas de modifications aux infractions pénales liées aux infractions de blanchiment, qui sont à l'heure actuelle seulement au nombre de 5 : trafic de drogue, séquestration, vente illégale d'armes, proxénétisme et terrorisme; cela limite évidemment quelque peu la coopération internationale juridique et pourrait même provoquer des obstacles à la collaboration internationale de l'UPB. Le MONEYVAL prend bonne note des travaux en cours au sein de la commission parlementaire du Conseil Général de l'Andorre en charge de la refonte du code pénal et exprime le souhait que les changements requis, notamment en ce qui concerne la définition de l'infraction de blanchiment puissent être adoptés aussitôt que possible. La liste des infractions principales serait alors abandonnée. Toutefois, il n'est pas envisagé d'inclure dans les infractions principales l'évasion fiscale.

18. L'analyse des informations statistiques fournies par les autorités andorranes indique qu'il n'y a eu qu'une condamnation définitive pour blanchiment de capitaux depuis le début du premier cycle d'évaluation². Le principal obstacle à la réalisation des poursuites et à l'obtention de condamnations demeure l'exigence de la preuve de l'origine illicite des fonds et plus précisément de prouver que les fonds proviennent de l'une des cinq infractions visées dans le Code Pénal. Le traitement accordé à la charge de la preuve d'infraction de blanchiment de capitaux n'a pas changé depuis l'évaluation du premier cycle. La durée trop longue de l'instruction qui, dans certains cas, n'avait pas permis de maintenir les personnes mises en examen en détention provisoire aurait également empêché les poursuites.

19. Les personnes morales peuvent être tenues pour responsables des délits de blanchiment d'argent. Toutefois, au jour de la visite, aucune personne morale n'avait fait l'objet de poursuites pour blanchiment en Andorre.

20. Il n'y a pas eu de changements dans le domaine pénal en matière de mesures provisoires et de confiscation depuis le premier cycle d'évaluation. Toutefois, dans le domaine administratif, l'UPB peut bloquer une transaction pendant une durée maximale de 5 jours. Au-delà de ce délai, le blocage doit être levé ou bien l'affaire est portée devant le Procureur.

21. Des recommandations et observations contenues dans le rapport concernent également d'autres points portés à l'attention des autorités andorranes afin de consolider davantage l'ensemble du régime anti-blanchiment d'Andorre.

o o o

² Toutefois, une deuxième condamnation définitive est intervenue depuis la visite en septembre 2002, confirmant une sentence de 2001.