



Strasbourg, le 14 septembre 2007

MONEYVAL (2007) 14 Résumé

COMITE EUROPEEN POUR LES PROBLEMES CRIMINELS
(CDCP)

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

Rapport d'évaluation détaillée de troisième cycle sur
ANDORRE¹

LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX
ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME

Résumé

¹ Adopté par le Comité MONEYVAL lors de sa 24^e réunion plénière (10-14 septembre 2007).

Résumé du rapport du troisième cycle d'évaluation sur Andorre

Situation au regard du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme

1. Malgré sa taille réduite, le pays dispose aujourd'hui d'un système institutionnel étatique développé.
2. Le système fiscal très modéré ne comprend notamment pas d'imposition directe sur le revenu, les capitaux et les sociétés. Le secret bancaire et professionnel est garanti dans la constitution et rappelé dans le Code pénal et la loi de prévention du blanchiment. Le pays entre dans la catégorie dite des « paradis fiscaux ». Il fait partie de la liste de ceux qui n'ont pas encore pris d'engagement en matière de transparence et d'échange effectif de renseignements à des fins fiscales, et se sont vus qualifier par le Comité des affaires fiscales de l'OCDE de « paradis fiscaux non coopératifs ». Il faut toutefois souligner que cela ne fait pas obstacle à l'échange d'informations et à l'entraide en matière de blanchiment y compris lié à la fraude fiscale – en dépit de l'absence d'incrimination en Andorre – dès lors que la demande ne porte pas uniquement sur des faits de nature fiscale.
3. Des assouplissements importants existent dans les domaines qui touchent à la LAB/CFT du fait notamment de l'existence d'un régime de prévention du blanchiment et d'un secret bancaire et professionnel qui n'est pas opposable à l'Unité de Prévention du Blanchiment, à l'Institut National Andorran des Finances, et aux autorités judiciaires.
4. Selon les autorités d'Andorre, les délits de contrebande sont en régression et les infractions commises sur le territoire ne sont en principes pas assez importantes (à l'exception des délits financiers ou en « col blanc ») pour donner lieu à du blanchiment de grosses sommes. Dans la plupart des cas, les infractions principales ont été commises à l'étranger (le trafic de drogues, fraudes et escroqueries).
5. Pour les autorités d'Andorre, les nombres de cas de blanchiments avérés sont obligatoirement ceux qui ont fait l'objet d'une condamnation judiciaire ou d'une exécution de demande d'entraide judiciaire en matière de blanchiment de capitaux (deux condamnations et vingt commissions rogatoires ces quatre dernières années). De la même manière, le nombre de cas suspecté correspond à celui des infractions de blanchiment qui font l'objet d'une instruction ou d'une enquête préliminaire par les services de police ou par la cellule de renseignement financier (70 cas pour ces quatre dernières années).
6. D'après les autorités andorranes, la méthode de blanchiment la plus couramment utilisée consiste à introduire l'argent sale dans le tissu économique de la Principauté directement au travers du système bancaire ou indirectement par l'intermédiaire d'une activité économique, avec la création de sociétés nationales, ou l'achat de biens immobiliers. Les représentants de la police ont pour leur part indiqué que, depuis l'instauration des limitations à l'anonymat des comptes en 1990, l'argent sale arrivait aujourd'hui par divers canaux et plus seulement par celui des banques. Au moment de la visite, le secteur de l'immobilier était une source

d'inquiétude particulière pour eux. Des divers entretiens tenus sur place, les intermédiaires (nationaux ou étrangers) semblent souvent être utilisés dans les affaires de blanchiment (préssumé). Le phénomène et les méthodes de blanchiment n'ont pas fait l'objet d'étude à ce jour. Il n'y a pas eu de changements ou réformes importantes depuis la dernière évaluation d'Andorre dans le cadre du second cycle de MONEYVAL.

Systeme juridique et mesures institutionnelles connexes

7. L'incrimination du blanchiment découle de l'art. 409 du nouveau Code Pénal de septembre 2005, ce dernier consacrant un chapitre IV à ce thème. Avec ce nouveau code, le système d'incrimination du blanchiment de capitaux a progressé dans la mesure où la liste des infractions principales a été étendue. Mais parallèlement, il a aussi régressé – et ce sur plusieurs aspects - puisque l'auto-blanchiment, le blanchiment par négligence et la responsabilité pénale des personnes morales pour blanchiment ne sont plus couverts. L'incrimination du blanchiment est libellée « à l'économie » et dans des termes concis, mais d'interprétation extensive, conformément à l'esprit des lois andorranes. Il ne faut donc pas s'étonner que nombre d'éléments requis par les textes internationaux n'apparaissent pas explicitement. Les évaluateurs estiment que dans un souci de sécurité juridique, l'incrimination du blanchiment devrait être amendée et formulée davantage sur le modèle international, ce qui lèverait toute ambiguïté. Andorre a obtenu deux condamnations en matière de blanchiment (en 2001 et 2003).
8. La Principauté d'Andorre a signé en 2001 la Convention des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme de 1999. Cette convention n'a toutefois pas encore été ratifiée. Le financement du terrorisme est incriminé par le nouveau Code Pénal au titre de l'article 366 sur les actes de collaboration avec un groupe terroriste. L'intitulé de l'infraction en montre une partie des limites et pour l'heure, on ne peut parler d'une infraction autonome du financement du terrorisme. Là aussi, il conviendrait de spécifier –parfois plus explicitement - les divers éléments requis.
9. Les mécanismes de saisie et confiscation sont abordés dans divers textes : en principe, les mécanismes purement nationaux font l'objet des dispositions du Code Pénal (CP) et du Code de Procédure Pénale (CPP), les aspects touchant à l'entraide et la coopération internationale en général et en matière de saisie/confiscation étant quant à eux abordés dans la Loi de Coopération Pénale Internationale et de Lutte contre le Blanchiment d'Argent ou valeurs produit de la Délinquance Internationale (LCPI). Toutefois, le nouveau CP de février 2005 comporte certaines dispositions finales qui amendent la LCPI dans sa version de décembre 2000. Malgré un cadre juridique de la confiscation et des mesures temporaires n'abordant pas explicitement un certain nombre de situations et types de biens et ne visant pas – en ce qui concerne les mesures temporaires – à assurer la confiscation, Andorre semble faire une application extensive de ces mécanismes, ce qui mérite d'être mis au crédit du pays. Diverses affaires concrètes de blanchiment ont été présentées, illustrant pour l'essentiel l'application de mesures à l'égard de comptes et de biens matériels. Toutefois, l'insuffisance de

statistiques et d'informations policières (en dehors du contexte des affaires de blanchiment générées par le système préventif) ternissent le tableau positif².

10. À la date de la visite, Andorre n'avait pas encore adopté de mesures législatives spécifiques pour mettre en œuvre les exigences découlant de la Résolution 1267 (et de celles qui en ont étendu la durée d'application – R. 1333(2000), 1363 (2001), 1390 (2002), 1455 (2003) etc.) et la Résolution 1373 du Conseil de Sécurité, ainsi que de la RS III du GAFI. Le régime préventif de la LCPI n'a pas été étendue non plus formellement au domaine CFT. La détection en la matière se fait donc essentiellement par le biais des listes internationales qui ont été diffusées par la Cellule de Renseignement Financier par le biais de ses communiqués techniques. Il n'a pas non plus été adopté de dispositif permettant de contrôler efficacement les mouvements transfrontaliers de fonds et autres valeurs.
11. La cellule de renseignement financier a été mise en place en 2000 sous le nom d'Unité de Prévention du Blanchiment (UPB). Celle-ci est rattachée au gouvernement. Elle combine la fonction classique de travail d'analyse des signalements de soupçons de blanchiment, avec celle de supervision du respect des normes de la LCPI de 2000 par l'ensemble des entités assujetties. Elle joue aussi un rôle actif en matière de sensibilisation et d'information des entités économiques assujetties. L'UPB semble s'acquitter plutôt bien de ses fonctions, et ce malgré les circonstances car diverses questions restent ouvertes : moyens, autorité, compétence réelle en matière de financement du terrorisme.

Mesures préventives : institutions financières

12. Le secteur financier – au sens de la Méthodologie - se compose en Andorre du secteur des banques, des établissements financiers non bancaires, et des assurances. Il n'existe pas de marché national des valeurs mobilières. Les intermédiaires (brokers) spécialisés pour l'achat et la vente de titres sont prévus dans les textes mais, en pratique, ce sont les banques qui assurent cette fonction. Le secteur des assurances échappe à la réglementation financière prudentielle car la définition du système financier dans les textes nationaux ne couvre pas ce secteur (dans l'attente d'une intégration future du système financier).
13. La LCPI est le texte de base en matière de réglementation anti-blanchiment. Les divers mécanismes préventifs n'ont pas encore été étendus à la lutte contre le financement du terrorisme. Il a été complété par un règlement d'application en 2000 (révisé en 2002). Les initiatives sectorielles concernent essentiellement les banques (qui représentent de loin la part économique la plus importante). Ce secteur est de loin le plus avancé en matière de prise en compte des impératifs de la lutte anti-blanchiment. Il est toutefois dommage qu'il existe d'importants problèmes de coordination entre le superviseur naturel de ce secteur, l'Institut National Andorran des Finances, et l'UPB (le superviseur général) sur les questions tenant à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

² Les autorités andorranes ont indiqué après la visite qu'il n'existe pas de problème technique majeur pour produire de telles statistiques, les données étant disponibles dans les bases de données du parquet et de la police et ne demandent qu'à être exploitées / compilées

14. Certains particularismes andorrans (comptes numérotés, comptes omnibus, recours aux prête-noms) ne créent pas une situation trop opaque dans le domaine financier car cela est théoriquement encadré (des problèmes existent toutefois en pratique). Le niveau de conformité avec les recommandations du GAFI nécessite des améliorations significatives dans le secteur financier. La transposition des exigences en matière de personnes politiquement exposées, de relations de correspondant bancaire, de nouvelles technologies et relations d'affaires à distance, ainsi que les relations avec les pays à risque restait à faire au moment de la visite³. Les mesures de diligence à l'égard de la clientèle d'une part, et le système de régulation, contrôle et suivi d'autre part sont à revoir. Il s'agit là de lacunes importantes.

Mesures préventives – Entreprises et professions non financières désignées (EPNFD)

15. La catégorie des EPNFD comprend une assez longue liste d'entités assujetties aux exigences anti-blanchiment, ce qui est à saluer. En pratique, les diverses professions n'ont pas fait l'objet de contrôles du respect des normes anti-blanchiment, ce qui n'empêche pas que certaines d'entre elles aient commencé à signaler des soupçons de blanchiment (avocats, notaires, professionnels de l'immobilier). Le niveau d'auto-implication dans les efforts de la lutte anti-blanchiment semble faible dans l'ensemble. La situation en matière d'assujettissement de certains types de professions à la lutte anti-blanchiment et contre le financement du terrorisme reste à clarifier rapidement.

Personnes morales, structures juridiques et organismes à but non lucratif

16. La situation en matière d'accès à l'information sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle des personnes morales est avantagée par un système d'enregistrement moderne. Le tableau est terni par l'accumulation de quelques facteurs, parmi lesquels le statut pas toujours clair des informations gardées au registre des sociétés et la question de la fiabilité/actualisation des données qui sont à clarifier. Le droit andorran ne permet pas la constitution de trusts et fiducies. Andorre n'a pas encore adopté de mesures contre le financement du terrorisme en ce qui concerne les organismes à but non lucratif.

Coopération au plan national et international

17. La coopération nationale semble bonne dans l'ensemble. Il existe toutefois un nombre de questions qui n'ont pas été résolues à ce jour et qui remettent en cause la portée de la coordination. Andorre a depuis quelques années maintenant un dispositif anti-blanchiment et beaucoup a été fait sur la base des relations personnelles pour développer un climat de coopération, ce qui est à saluer. Le temps est peut-être venu de passer à un stade de consolidation et de renforcement de cette coopération, par la constitution d'une plate forme inter-institutionnelle stable.
18. Le thème de la coopération internationale et de la capacité du pays à offrir une assistance aux autres pays permet de donner un tableau positif. En effet, même si Andorre n'a pas encore ratifié un nombre suffisant de conventions internationales, la LCPI prévoit divers

³ certaines mesures ont été prises après la visite (par ex. concernant les personnes politiquement exposées).

mécanismes de coopération et le pays ne s'en tient pas à une interprétation restrictive des conditions d'entraide, ce qui est à saluer.