

Strasbourg, 18 juin 1999

PC-R-EV (99) 13 Rés.

COMITE EUROPEEN POUR LES PROBLEMES CRIMINELS
(CDPC)

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

PREMIER RAPPORT D'EVALUATION SUR
LA PRINCIPAUTÉ D'ANDORRE

RÉSUMÉ

1. La Principauté d'Andorre était le 8^e pays évalué par le Comité. L'équipe d'évaluation PC-R-EV, accompagnée par deux collègues du GAFI, a effectué une visite de 4 jours à Andorra La Vella du 22 au 25 mars 1999.
2. La Principauté d'Andorre est un petit pays (464 km²) qui se situe au cœur des Pyrénées, entre la France et l'Espagne et qui compte environ 65 800 habitants. Elle n'a accédé à la souveraineté qu'au cours de l'année 1993. Par sa situation géographique protégée, la quasi-absence d'impôts directs, la libre circulation de l'argent à travers ses frontières et son système financier relativement développé, l'Andorre est susceptible d'attirer des opérations du blanchiment d'argent.
3. Les évaluateurs souhaitent exprimer leur impression globale très positive concernant le régime anti-blanchiment d'Andorre. Ce régime se repose sur des bases solides, tant du point de vue pénal que réglementaire et les institutions responsables de la mise en œuvre du dispositif sont d'emblée motivées et convaincues de la nécessité d'un effort systématique contre le blanchiment d'argent. Il faut également souligner les résultats déjà produits par le système anti-blanchiment andorran et la détermination du Gouvernement d'Andorre de maintenir ce système aussi performant que possible.
4. La criminalité en général reste à un niveau inférieur au moyen européen et les statistiques criminelles policières¹ font état d'une légère baisse entre 1995 et 1997. Ainsi le nombre total d'infractions pénales a baissé de 2028 (1995) à 1937 (1997), en raison principalement de la diminution d'infractions en matière de stupéfiants. En revanche, le nombre d'escroqueries (de 88 à 173) et de vols à effraction (de 376 à 518) a sensiblement augmenté. Les sources importantes de l'argent sale sont essentiellement des infractions commises à l'étranger, dont le trafic de stupéfiants. La contrebande, incriminée récemment et impliquant souvent des groupes du crime organisé, en constitue probablement une aussi. L'escroquerie, le faux monnayage, la corruption et la fraude, notamment la fraude communautaire, sont également à mentionner parmi les délits de caractère économique détectés et qui pourraient générer des profits importants. La technique la plus utilisée par les blanchisseurs d'argent semble être le dépôt d'argent liquide dans des comptes bancaires andorrans. Bien que les affaires de blanchiment d'argent semblent très peu importantes, le Gouvernement d'Andorre est conscient que son système financier et des intermédiaires non-financiers peuvent être, et sont occasionnellement utilisés pour des opérations de blanchiment, par quelques trafiquants de drogue et par des groupes de crime organisé étrangers.
5. Les priorités de la politique anti-blanchiment d'Andorre sont la prévention, la répression pénale, la coordination entre tous les acteurs concernés et l'amélioration du cadre législatif et réglementaire. Les obligations de diligence sont établies par la loi du 11 mai 1995 sur « la protection du secret bancaire et la prévention du blanchiment d'argent et des valeurs résultant du crime », dont les principes avaient fait l'objet d'un Code de déontologie auto-imposé par l'Association des Banques andorranes dès 1990. L'infraction du blanchiment d'argent a été introduite par le Code Pénal en juillet 1990 et partiellement modifiée par la loi de mai 1995. Cette loi impose aussi l'obligation d'identifier des clients, cette obligation étant limitée aux seuls établissements bancaires, lors de l'ouverture de compte bancaire, achat de valeurs, constitution de dépôt mobilier, virement de fonds, location de coffre fort ou toute autre opération assimilable à celles qui ont été énumérées. L'obligation n'est pas liée à un seuil déterminé. Les établissements bancaires sont en outre obligés de maintenir un registre

¹ Source : statistiques criminelles internationales – Andorre (Secrétariat Général d'Interpol), années 1995-1997.

d'identification des clients et de conserver la documentation relative à l'identité de leurs clients au moins pendant les cinq ans qui suivent la fin de leurs relations commerciales. La loi de mai 1995 établit également pour toute personne et institution, bancaire ou non, de déclarer toute opération présentant des indices rationnels de liens avec le blanchiment de capitaux auprès du juge de première instance (« Batlle »). Une copie de la déclaration, accompagnée des documents pertinents, doit être adressée à la Commission Supérieure des Finances (CSF), afin qu'elle vérifie l'accomplissement des obligations de l'établissement bancaire. Toutefois, la loi de mai 1995 impose également, en ce qui concerne spécifiquement l'activité bancaire, l'obligation de secret. L'Article 6 de cette loi précise que ces établissements ne pourront donner des informations relatives à leurs relations avec leurs clients, aux comptes ou dépôts de ces derniers que dans le cadre d'une procédure judiciaire et sur demande écrite d'un juge. La portée de cet Article 6 fait l'objet de controverses en matière civile. De fortes restrictions s'appliquent également lorsqu'une autorité étrangère demande des informations protégées par le secret bancaire en Andorre.

6. Les infractions de blanchiment d'argent se trouvent aux articles 145 – 146 (blanchiment simple et aggravé) et 303 (blanchiment par négligence) du Code Pénal. Les infractions principales du blanchiment ne peuvent être que le trafic de drogue, la séquestration, la vente illégale d'armes, le proxénétisme et le terrorisme. L'Article 147 du Code Pénal précise que l'infraction de blanchiment peut être constituée même si l'infraction principale a été commise à l'étranger, à condition que celle-ci soit pénalement sanctionnée par la loi andorrane. L'élément intentionnel retenu par l'Article 145 du Code Pénal est large puisque celui-ci vise non seulement le cas de celui qui a eu connaissance de l'origine des biens mais également le cas de celui qui «devait» connaître cette origine. Dans la pratique, sur une période de 4 ans (1995-1998) cinq affaires ont été renvoyées devant le « Tribunal de Corts » dont une a fait l'objet d'une ordonnance constatant l'extinction de l'action pénale pour cause de décès de l'inculpé et une autre d'une condamnation de l'inculpé mais qui a été frappée d'appel. Dans une troisième affaire, les inculpés ont été acquittés tandis que la quatrième est sur le point d'être jugée. Le cinquième dossier n'a pas encore été traité. Dix autres affaires sont actuellement en cours d'instruction et trois affaires sont sur le point d'être transmises par la Police au juge d'instruction.
7. Les évaluateurs ont noté que le nombre limité d'infractions retenues comme infractions d'origine peut être un obstacle tant à l'efficacité de la lutte contre le blanchiment à l'intérieur de la Principauté que dans la coopération internationale. Un avant-projet de loi a l'ambition d'élargir la définition du blanchiment par référence à l'activité d'organisation criminelle qui, selon les évaluateurs peut engendrer de nombreuses difficultés supplémentaires, sauf à donner une définition précise de la notion de criminalité organisée. Il semble dès lors plus judicieux d'utiliser une formule plus générale, comme par exemple celle dans la Convention de Strasbourg, faisant référence à toute infraction pénale en tant qu'infraction principale.
8. Le Code Pénal prévoit, à l'Article 37, alinéa 5 que « la confiscation des choses *utilisées* pour la commission du délit » peut être infligée – il s'agit donc d'une possibilité - comme peine accessoire, et cela tant aux personnes physiques que morales. Toutefois, en matière de blanchiment d'argent, la confiscation est expressément prévue par l'Article 147 du Code Pénal qui en fait une obligation pour toutes les sommes et valeurs liées au blanchiment. Les autorités de la Principauté expliquent que le caractère rudimentaire de ces dispositions ne pose pas de difficulté en pratique et font état à cet égard de quelques confiscations significatives dont l'une en l'absence de l'auteur de l'infraction, décédé. Toutefois, le Code de procédure pénale, tel que modifié par la loi du 10 décembre 1998, ne prévoit nullement des mesures

provisoires (gel, saisie) ni des règles en matière de confiscation.

9. L'absence des traités multilatéraux mis en œuvre et celle d'une législation en matière de coopération internationale rend l'entraide et d'autres formes de coopération peu aisées à mettre en œuvre avec l'Andorre. Ainsi, en l'état de la législation actuellement en vigueur, les tribunaux andorrans ne sauraient donner une suite favorable à une confiscation prononcée par une juridiction étrangère, les jugements étrangers ne pouvant être appliqués en Principauté. C'est là un point particulièrement faible du dispositif. L'Andorre doit donc rapidement se doter d'un instrument juridique favorisant cette coopération et ratifier les instruments internationaux existants. Certes, les évaluateurs ont été informés que la Principauté s'apprête à ratifier les conventions de Vienne² et de Strasbourg³.
10. En ce qui concerne les obligations de diligence, la loi de mai 1995 constitue un bon départ, mais elle ne s'applique en matière d'identification des clients, de conservation des documents etc. qu'aux établissements bancaires. Son champ doit donc être élargi à toutes institutions susceptibles de faciliter des opérations de blanchiment. De même, la loi devrait être révisée pour donner des compétences propres à l'INAF (Institut National Andorran des Finances) pour améliorer la supervision des institutions soumises à des obligations de diligence, notamment en matière de prévention du blanchiment d'argent.
11. L'existence des comptes numérotés préoccupe les évaluateurs. Il serait donc souhaitable, conformément aux normes internationales, que l'Andorre harmonise sa législation avec ces normes et supprime à terme les comptes numérotés. Dans le même esprit, l'identification du véritable bénéficiaire et la vérification de l'origine des fonds doivent être rendues obligatoires pour les personnes agissant en tant que fiduciaires, avocats et autres professionnels qui sont autorisés à réaliser directement certaines opérations financières, notamment des opérations de dépôts, pour le compte de clients dont eux seuls connaissent la véritable identité. En outre, il conviendrait de les inclure dans le champ d'application d'une disposition pénale future sanctionnant l'omission de déclaration de soupçon.
12. Il est très positif que les institutions bancaires ont bien accepté leurs responsabilités en matière de déclaration de soupçons, malgré les difficultés que cela entraîne (étant donné l'absence d'une unité de renseignements financiers – URF - dans le système, soumission des déclarations d'opération suspecte directement au juge). Toutefois, les évaluateurs ont été amenés à se demander si le faible nombre de déclarations de soupçons auprès des autorités judiciaires n'est pas dû, pour une part, à l'absence de disposition pénale venant directement sanctionner le défaut de déclaration de soupçons alors que par ailleurs, le non-respect du secret professionnel est pénalement et sévèrement sanctionné. Il semble dès lors souhaitable de rétablir cet équilibre en sanctionnant par le droit pénal l'omission, du moins intentionnelle, de déclaration de soupçon, conformément à la pratique d'un nombre d'Etats membres. Par ailleurs, le nombre de déclarations aux juges reste très limité (10 entre 1995 et 1998), pour diverses autres raisons, dont notamment la quasi-impossibilité de prouver que les fonds proviennent des infractions énumérées par l'Article 145 du Code Pénal, la dénonciation faite directement au juge, l'absence d'une liste d'indicateurs d'application générale et l'interprétation très restrictive de « soupçon ».

² Le Parlement d'Andorre a approuvé la loi de ratification concernant cette Convention le 22 avril 1999.

³ Le Gouvernement d'Andorre a signé cette Convention le 7 mai 1999.

13. Les évaluateurs ont été informés que la Principauté d'Andorre a l'intention de se doter d'une nouvelle loi, portant notamment création une URF, élargissant les obligations de diligence au-delà du secteur bancaire, créant le fondement juridique pour la coopération pénale internationale et reformulant la définition du blanchiment d'argent. L'adoption et la mise en œuvre rapides de cette nouvelle loi semblent indispensable aux évaluateurs pour mettre au point un système anti-blanchiment performant en Andorre. En outre, la ratification prévue de la Convention de Vienne et de Strasbourg devrait permettre d'améliorer sensiblement la capacité d'Andorre à fournir l'assistance à des pays étrangers et, en particulier, d'exécuter des décisions de gel, de saisie et de confiscation.
14. En prenant ces mesures, l'Andorre fera preuve, encore une fois, de sa détermination de lutter d'une manière efficace contre le blanchiment d'argent et de sa volonté d'honorer ses engagements internationaux en la matière.

OoO