

GAFI



ACTUALISATION DU GUIDE
« APPROCHE FONDÉE SUR LES
RISQUES DES ACTIFS VIRTUELS ET
DES PRESTATAIRES DE SERVICES
D'ACTIFS VIRTUELS »

JUIN 2022



Le Groupe d'action financière (GAFI) est un organisme intergouvernemental indépendant dont la mission consiste à élaborer et promouvoir des stratégies de protection du système financier mondial face au blanchiment de capitaux, au financement du terrorisme et au financement de la prolifération d'armes de destruction massive. Les Recommandations du GAFI se sont imposées comme les normes internationales en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) et de financement du terrorisme (LFT).

Pour obtenir des informations complémentaires sur le GAFI, veuillez consulter le site www.fatf-gafi.org.

Ce document et/ou toute carte qu'il pourrait contenir est/sont publié(e)s sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales et du nom d'un(e) quelconque territoire, ville ou région quelconque territoire, ville ou région.

Référence de citation :

GAFI (2021), *Actualisation du Guide « Approche fondée sur les risques des actifs virtuels et des prestataires de services d'actifs virtuels »*, GAFI, Paris, France,
<https://www.fatf-gafi.org/fr/publications/recommandations/documents/guide-risques-actifs-prestataires-services-virtuels.html>

© 2021 GAFI/OCDE. Tous droits réservés.

Cette publication ne doit pas être reproduite ou traduite sans autorisation écrite préalable.

Toute demande d'autorisation à cet effet, pour tout ou partie de cette publication, doit être adressée au secrétariat du GAFI, 2 rue André Pascal 75775 Paris Cedex 16, France (fax: +33 1 44 30 61 37 ou par courriel: contact@fatf-gafi.org)

Crédits photos, photo de couverture ©Gettyimages

Sommaire

Remerciements	2
Acronymes	3
Synthèse.....	4
PARTIE I : INTRODUCTION	7
Contexte	7
Objet de ce Guide	9
Champ d'application du Guide.....	11
Structure	15
PARTIE II : CHAMP D'APPLICATION DES NORMES DU GAFI	16
Évaluation initiale des risques	16
Définitions du GAFI et caractéristiques du secteur des PSAV relevant de la LBC/FT	24
PARTIE III : APPLICATION DES NORMES DU GAFI AUX PAYS ET AUX AUTORITÉS COMPÉTENTES	41
Application des Recommandations dans le cadre des AV et des PSAV	41
Approche basée sur les risques pour la supervision ou le contrôle des PSAV	81
PARTIE IV : APPLICATION DES NORMES DU GAFI AUX PSAV ET AUTRES ENTITÉS ASSUJETTIES EFFECTUANT OU PROPOSANT DES OPÉRATIONS IMPLIQUANT DES AV	90
Contrôle préalable des clients.....	Error! Bookmark not defined.
Personnes politiquement exposées	94
Les relations de correspondant bancaire et autres relations similaires	95
Les virements et la « règle de transparence des virements»	95
Contrôles internes, succursales et filiales étrangères	100
Déclarations d'opérations suspectes (DOS) et lancement d'alertes.....	101
PARTIE V : EXEMPLES, PAR PAYS, D'UNE APPROCHE BASÉE SUR LES RISQUES PRÉSENTÉS PAR LES ACTIFS VIRTUELS ET LES PRESTATAIRES DE SERVICES D'ACTIFS VIRTUELS	103
Résumé des approches juridictionnelles de la réglementation et de la supervision des opérations concernant des AV et des activités des PSAV	103
PARTIE VI : PRINCIPES DE PARTAGE D'INFORMATIONS ET DE COOPÉRATION ENTRE LES SUPERVISEURS DES PSAV	120
Objectifs	120
Principes de partage d'informations et de coopération.....	121
Annexe A. La Recommandation 15, sa Note interprétative et les définitions du GAFI	125
Glossaire.....	128

Remerciements

L'actualisation de ce Guide actualisé a reposé sur le travail des membres suivants de l'Équipe Projet et sur l'importante contribution du Réseau mondial des membres du GAFI et des organismes régionaux de type GAFI (ORTG), qui représentent à eux tous plus de 200 juridictions. Cette actualisation a également été enrichie par la consultation de tout un éventail d'intervenants du secteur privé et d'autres représentants du secteur des actifs virtuels (AV) et des prestataires de services d'actifs virtuels (PSAV).

Habuchi Takahide (Agence des services financiers, Japon) et Jon Fishman et Sandra Garcia (Département du Trésor, États-Unis d'Amérique), avec Ken Menz et Tom Neylan du Secrétariat du GAFI, ont dirigé les travaux qui ont permis d'établir le présent Guide. L'Équipe Projet a reçu des contributions significatives de la part d'Evan Gallagher (AUSTRAC, Australie), Amr Sayed Rashed (Unité de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en Égypte), Mirzosharif Sharipov (Secrétariat du groupe Eurasién), Gabriel Hugonnot et Jon Isaksen (Commission européenne), David Sabban (Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), France), Pierre Offret (Ministère de l'économie et des finances, France) et Pierre Subiger (Autorité des marchés financiers, France), Fabian Rieger (Ministère des finances, Allemagne), Elad Wieder (Autorité de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, Israël), Francesca Picardi (Ministère des Finances, Italie), Kawada Yuji et Matsuzawa Arisa (Agence des services financiers, Japon), Ricardo Cacho (Secrétariat du Trésor et du Crédit public, Mexique), Rachel Huen et Evadne Ong (Autorité monétaire de Singapour), Annette Frésard et Giulia Mariani (FINMA, Suisse), Vincent Cottier et Melanie Friedli (Département fédéral des finances, Suisse), Caroline Horres (Département du Trésor, États-Unis d'Amérique) et Val Szczepanik (Securities and Exchange Commission, États-Unis d'Amérique).

Acronymes

CAR	Crypto-monnaie à anonymat renforcé
LBC	Lutte contre le blanchiment (de capitaux)
CPC	s
CFT	Lutte contre le financement du terrorisme
CFP	Lutte contre le financement de la prolifération
AppD	Application décentralisée ou distribuée
Fidé	Finance décentralisée
EPNFD	Entreprises et professions non financières désignées
DRR	
ICO	Offre initiale de jetons
IF	Institution financière
CRF	Cellule de renseignement financier
BC	Blanchiment de capitaux
IFNB	Institutions financières non bancaires
STFV	Services de transfert de fonds ou de valeurs
JNF	Jeton non fongible
GàG	De gré à gré
P2P	Entre pairs
PPE	Personnes politiquement exposées
FP	Financement de la prolifération
AFR	Approche fondée sur le risque
OAR	Organisme d'autorégulation
DOS	Déclaration d'opération suspecte
FT	Financement du terrorisme
AV	Actif virtuel
PSAV	Prestataire de services d'actifs virtuels

Synthèse

En octobre 2018, le Groupe d'action financière (GAFI) a adopté des modifications à ses Recommandations pour clarifier explicitement qu'elles s'appliquent aux activités financières impliquant des actifs virtuels ; le GAFI a également ajouté deux nouvelles définitions à son Glossaire : « actif virtuel » (AV) et « prestataire de services d'actifs virtuels » (PSAV). La Recommandation 15 modifiée du GAFI exige une réglementation des PSAV à des fins de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT), et que ces professionnels soient agréés ou enregistrés et soumis à des systèmes efficaces de contrôle ou de surveillance.

En juin 2019, le GAFI a adopté une Note interprétative de la Recommandation 15 pour clarifier davantage la manière dont les exigences du GAFI doivent s'appliquer aux AV et aux PSAV, en particulier en ce qui concerne l'application de l'approche fondée sur les risques (AFR) aux activités ou opérations d'AV et aux PSAV ; la supervision ou le contrôle des PSAV aux fins de la LBC/FT ; l'agrément ou l'enregistrement ; les mesures préventives, comme le devoir de vigilance à l'égard de la clientèle, la conservation des documents et les déclarations d'opérations suspectes, entre autres ; les sanctions et autres mesures d'exécution ; et la coopération internationale.

Le GAFI a également adopté en juin 2019 une première version de ce Guide¹ sur l'application de l'approche fondée sur les risques aux AV et aux PSAV ; le présent Guide a été actualisé en octobre 2021. Il a pour double objectif d'aider les autorités nationales à comprendre et à élaborer des réponses réglementaires et prudentielles par rapport aux activités d'AV et aux PSAV, et d'aider les entités du secteur privé qui cherchent à s'engager dans des activités liées aux AV à comprendre leurs obligations en matière de LBC/FT et la manière dont elles peuvent effectivement se conformer à ces exigences.

Le présent Guide décrit la nécessité pour les pays et les PSAV, et pour les autres entités impliquées dans les activités d'AV, de comprendre les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (BC/FT) associés aux activités d'AV, et de prendre les mesures d'atténuation appropriées pour faire face à ces risques. Ce Guide donne plus particulièrement des exemples d'indicateurs de risque qui doivent être spécifiquement pris en compte dans un contexte d'AV, en mettant l'accent sur des facteurs qui compliqueraient davantage les transactions ou empêcheraient les PSAV d'identifier les clients.

Ce Guide examine la manière dont les activités d'AV et les PSAV s'inscrivent dans le champ d'application des Normes du GAFI. Il aborde les cinq types d'activités se rapportant à la définition d'un PSAV et donne des exemples d'activités relatives aux AV qui relèvent de cette définition, ainsi que des exemples d'activités potentiellement exclues du domaine d'intervention du GAFI. À cet égard, ce Guide met en évidence les éléments fondamentaux requis pour être considéré comme un PSAV, à savoir intervenir en tant que société pour ou au nom d'une autre personne, et proposer ou faciliter activement des opérations relatives aux AV.

Il décrit l'application des Recommandations du GAFI aux pays et aux autorités compétentes, ainsi qu'aux PSAV et à d'autres entités assujetties qui se livrent à des activités impliquant des AV, ces entités englobant des institutions financières comme

¹ Ce Guide met également à jour le [Guide 2015 du GAFI pour une approche des monnaies virtuelles basée sur les risques](#).

des banques et des courtiers négociants en valeurs mobilières, entre autres. Presque toutes les Recommandations du GAFI sont directement pertinentes pour traiter les risques de BC/FT associés aux AV et aux PSAV ; d'autres Recommandations sont moins directement ou moins explicitement liées aux AV ou aux PSAV, mais elles restent pertinentes et applicables. Les PSAV ont donc le même ensemble complet d'obligations que les institutions financières (IF) et les entreprises et professions non financières désignées (EPNFD).

Ce Guide détaille l'ensemble des obligations applicables aux PSAV et aux AV en vertu des Recommandations du GAFI, selon une approche Recommandation par Recommandation. Il précise également que tous les fonds, ou que tous les termes basés sur la valeur figurant dans les Recommandations du GAFI (par exemple « bien », « produits », « fonds », « fonds ou autres actifs » et d'autres « valeurs correspondantes ») incluent les AV. Par conséquent, les pays doivent appliquer, selon les Recommandations du GAFI, toutes les mesures pertinentes concernant les AV, les activités relatives aux AV et les PSAV.

Le Guide explique l'obligation, pour les PSAV, d'être enregistrés ou agréés, et plus particulièrement de quelle façon déterminer dans quel(s) pays les PSAV doivent être enregistrés ou agréés (au minimum là où ils ont été créés, ou dans la juridiction où se situe leur activité s'il s'agit de personnes physiques). Toutefois, les juridictions peuvent également choisir d'exiger que les PSAV soient agréés ou enregistrés avant d'exercer leurs activités dans leur juridiction ou à partir de celle-ci. Le Guide souligne aussi que les autorités nationales sont tenues de prendre des mesures pour identifier les personnes physiques ou morales qui exercent des activités d'AV sans avoir l'agrément ou l'enregistrement requis. Cela s'applique également aux pays qui ont choisi d'interdire les AV et les activités relatives aux AV au niveau national.

En ce qui concerne la supervision des PSAV, le Guide indique clairement que seules les autorités compétentes, et non les organismes d'autorégulation (OAR), peuvent agir en tant qu'organismes de surveillance ou de contrôle des PSAV. Ils doivent exercer une surveillance fondée sur les risques et disposer de pouvoirs adéquats, notamment pour mener des inspections, contraindre à la production d'informations et imposer des sanctions. Une attention particulière est accordée à l'importance de la coopération internationale entre les autorités de contrôle, étant donné la nature transfrontalière des activités et des prestations proposées par les PSAV.

Ce Guide indique clairement que les PSAV et d'autres entités impliquées dans des opérations concernant des AV doivent appliquer toutes les mesures préventives décrites dans les Recommandations 10 à 21 du GAFI. Il explique comment ces obligations doivent être remplies dans un contexte d'AV et apporte des clarifications concernant les exigences spécifiques applicables au seuil de 1 000 USD/EUR pour les transactions occasionnelles, au-delà duquel les PSAV doivent prendre des mesures de vigilance à l'égard de leur clients (Recommandation 10) ; et l'obligation d'obtenir, de conserver et de transmettre les informations requises sur le donneur d'ordre et le bénéficiaire, immédiatement et en toute sécurité, lors de la réalisation de transferts d'AV (Recommandation 16) (la règle de transparence des virements ou « *travel rule* »). Comme l'indique clairement le Guide, les autorités compétentes doivent se coordonner pour s'assurer que cela peut être fait d'une manière compatible avec la réglementation nationale de protection des données et de la vie privée.

Enfin, le Guide donne des exemples d'approches juridictionnelles de la réglementation, de la supervision et de l'exécution des opérations relatives aux AV, aux PSAV et à d'autres entités assujetties en matière de LBC/FT.

En octobre 2021, ce Guide a été actualisé pour fournir aux secteurs public et privé des orientations révisées. Ces révisions se sont concentrées sur six domaines clés dans lesquels davantage de conseils de la part du GAFI avaient été sollicités. Elles ont eu pour objectif (1) d'affiner les définitions d'AV et de PSAV pour indiquer clairement que ces définitions sont étendues et qu'il ne devrait pas y avoir de cas où un actif financier pertinent n'est pas couvert par les Normes du GAFI (soit en tant qu'AV soit en tant qu'autre actif financier), (2) de fournir des orientations sur la façon dont les Normes du GAFI s'appliquent aux stablecoins et de préciser qu'un certain nombre d'entités impliquées dans des accords concernant des stablecoins peuvent être considérées comme des PSAV en vertu des Normes du GAFI, (3) de fournir des orientations supplémentaires sur les risques et sur les outils dont les pays peuvent disposer pour traiter les risques de BC/FT dans les transactions entre pairs (P2P), qui sont des transactions qui n'impliquent aucune entité assujettie, (4) de fournir des orientations actualisées sur la délivrance de l'agrément et l'enregistrement des PSAV, (5) de fournir des orientations supplémentaires aux secteurs public et privé concernant l'application de la règle de transparence des virements, et (6) d'inclure des principes de partage d'informations et de coopération entre les autorités de contrôle des PSAV. Le présent Guide intègre et remplace le Guide de 2019.

PARTIE I : INTRODUCTION

Contexte

1. Les nouvelles technologies, ainsi que les produits et services connexes ont le potentiel de stimuler l'innovation et l'efficacité financières et d'améliorer l'inclusion financière, mais sont également créateurs de nouvelles opportunités pour les criminels et les terroristes de blanchir leurs recettes ou de financer leurs activités illicites. L'approche basée sur les risques (ABR) est au cœur de la mise en œuvre effective des Normes internationales révisées du Groupe d'action financière (GAFI) dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et de la prolifération, adoptées par les membres du GAFI en 2012, et le GAFI surveille donc activement les risques liés aux nouvelles technologies. La surveillance des risques émergents, y compris des risques liés aux nouvelles technologies, doit éclairer le processus d'évaluation des risques des pays et des entités assujetties et, conformément à l'ABR, orienter le cas échéant l'affectation des ressources pour atténuer ces risques.
2. En juin 2014, le GAFI a publié le document intitulé *Monnaies virtuelles : Définitions clés et risques potentiels en matière de LBC/FT* en réponse à l'émergence des monnaies virtuelles et des systèmes de paiement qui leur sont associés pour offrir de nouvelles méthodes de transmission de valeur sur Internet. En juin 2015, le GAFI a publié le *Guide pour une approche des monnaies virtuelles basée sur les risques* (le Guide 2015 des monnaies virtuelles) dans le cadre d'une approche progressive de la lutte contre les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme associés aux produits et services de paiement en monnaie virtuelle.
3. Le Guide 2015 des monnaies virtuelles se concentre sur les points où les opérations en monnaie virtuelle croisent le système financier réglementé traditionnel et constituent des passerelles permettant d'y accéder ou d'en sortir, et ce plus particulièrement au niveau des changeurs de monnaie virtuelle convertible. Au cours des dernières années cependant, le domaine des actifs virtuels a évolué pour inclure toute une série de nouveaux produits et services, de modèles commerciaux, d'activités et d'interactions, y compris des transactions d'actifs virtuels à actifs virtuels.
4. Plus spécifiquement, l'écosystème des actifs virtuels a vu émerger les crypto-monnaies à anonymat renforcé (CAR), les mélangeurs (mixers/tumblers), les plateformes et les échanges décentralisés, les portefeuilles de confidentialité,² et d'autres types de produits et services qui permettent ou autorisent une

² Les portefeuilles de confidentialité, également appelés portefeuilles combinés, permettent des transferts dans lesquels les transactions de plusieurs personnes sont regroupées en un seul transfert.

transparence réduite et un obscurcissement accru des flux financiers, et sont également apparus d'autres modèles commerciaux d'actifs virtuels ou des opérations comme les offres initiales de jetons (ICO) qui présentent des risques de BC/FT, de fraude et de manipulation de marché. En outre, de nouvelles typologies de financement illicite continuent d'émerger, notamment le recours de plus en plus fréquent à des systèmes de superposition de transactions d'actifs virtuels à actifs virtuels pour tenter d'obscurcir davantage les transactions de manière relativement facile, bon marché et sûre.

5. Compte tenu du développement de produits et services supplémentaires et de l'arrivée de nouveaux types de prestataires dans ce secteur, le GAFI a reconnu la nécessité de clarifier davantage l'application des Normes du GAFI aux nouvelles technologies et aux nouveaux prestataires. En particulier, en octobre 2018, le GAFI a adopté deux nouvelles définitions dans son Glossaire : « actif virtuel » (AV) et « prestataire de services d'actifs virtuels » (PSAV), et il a actualisé la Recommandation 15 (R. 15) (voir Annexe A). Le but de ces changements était de clarifier davantage l'application des Normes du GAFI aux opérations impliquant des AV et aux activités des PSAV, afin de garantir aux PSAV une égalité de traitement en matière réglementaire à l'échelle mondiale, et d'aider les juridictions à atténuer les risques de BC/FT associés aux activités liées à des AV et à protéger l'intégrité du système financier mondial. Le GAFI a également précisé que les Normes s'appliquent à la fois aux transactions d'actifs virtuels à actifs virtuels et d'actifs virtuels à fiat (monnaie fiduciaire), ainsi qu'aux interactions comportant des AV.
6. En juin 2019, le GAFI a adopté une Note interprétative de la Recommandation 15 (INR. 15) afin de clarifier davantage la manière dont les exigences du GAFI doivent s'appliquer aux AV et aux PSAV, en particulier en ce qui concerne l'application de l'AFR aux activités ou opérations d'AV et aux PSAV ; la supervision ou le contrôle des PSAV à des fins de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (LBC/FT) ; l'agrément ou l'enregistrement ; les mesures préventives, comme le contrôle préalable des clients (CPC), la tenue de registres et les déclarations d'opérations suspectes, entre autres ; les sanctions et autres mesures d'exécution ; et la coopération internationale (voir Annexe A).
7. Le GAFI a adopté ce Guide lors de sa séance plénière de juin 2019. Suite à la validation de ce Guide et aux révisions des Normes du GAFI, le GAFI a poursuivi son contrôle renforcé du secteur des AV et la mise en œuvre des Normes révisées, par pays. En mars 2020, le GAFI a publié son [Guide sur l'identité numérique](#) pour aider à identifier les clients dans le contexte numérique. Bien que ce guide traite de manière générale de l'identité numérique, il contient des informations utiles pour les PSAV. En juin 2020, le GAFI a achevé son [Examen sur 12 mois de l'application des Normes révisées du GAFI aux AV et aux PSAV](#), qui a permis d'identifier les domaines où davantage de conseils de la part du GAFI étaient nécessaires pour clarifier l'application des Normes révisées du GAFI. Parallèlement à ce compte-rendu d'examen, le GAFI a également publié son [Rapport au G20 sur les soi-disant stablecoins](#). Ce rapport explique comment les Normes révisées du GAFI s'appliquent à ce que l'on appelle des « stablecoins » et étudie les questions relatives à la LBC/FT.
8. En septembre 2020, le GAFI a également publié le rapport intitulé [Les actifs virtuels, indicateurs d'alerte de BC/FT](#) à l'attention des secteurs public et privé. En mars 2021, le GAFI a publié son [Guide pour une approche basée sur les risques dans la supervision relative à la LBC/FT](#). Bien que ce rapport traite de la supervision de la

LBC/FT de manière générale, il contient des informations qui concernent plus particulièrement la supervision relative à la LBC/FT au niveau des PSAV. En juillet 2021, le GAFI a publié son [Deuxième examen sur 12 mois de l'application des Normes révisées du GAFI aux AV et aux PSAV](#). Ce rapport a révélé que les juridictions avaient continué à progresser dans l'application des Normes révisées du GAFI, mais des lacunes dans cette mise en œuvre signifient qu'il n'existe pas encore de régime mondial empêchant de recourir abusivement aux AV et aux PSAV pour le BC/FT. Le rapport présente également des indicateurs de marché relatifs aux transactions entre pairs, qui sont des transactions qui n'impliquent aucune entité assujettie, et il relève que quand des juridictions n'ont pas instauré la règle de déplacement, cela dissuade le secteur privé d'investir dans des solutions reposant sur cette règle. Le rapport conclut que la mise à jour du Guide sur les actifs virtuels et les PSAV apportera la clarté nécessaire à l'application des Normes révisées du GAFI pour aider à cette mise en œuvre.

9. Le premier rapport d'examen sur 12 mois, le rapport destiné au G20 et le deuxième rapport d'examen sur 12 mois ont incité le GAFI à publier pour les secteurs public et privé un Guide actualisé sur les Normes révisées du GAFI et sur leur application aux AV et PSAV. Ces rapports s'intéressent plus spécialement à six domaines principaux dans lesquels davantage de conseils ont été sollicités. Pour aborder ces six domaines, ce Guide a été mis à jour en novembre 2021 pour (1) clarifier les définitions d'AV et de PSAV afin d'indiquer clairement que ces définitions sont étendues et qu'il ne devrait pas y avoir de cas où un actif financier pertinent n'est pas couvert par les Normes du GAFI (soit en tant qu'AV soit en tant qu'autre actif financier), (2) fournir des orientations sur la manière dont les Normes du GAFI s'appliquent aux « soi-disant stablecoins »³ et préciser qu'un certain nombre d'entités impliquées dans des accords concernant des stablecoins peuvent être considérées comme des PSAV en vertu des Normes du GAFI, (3) fournir des orientations supplémentaires sur les risques et sur les outils dont les pays peuvent disposer pour traiter les risques de BC/FT dans les transactions entre pairs, (4) fournir des orientations actualisées sur l'agrément et l'enregistrement des PSAV, (5) fournir des orientations supplémentaires aux secteurs public et privé concernant l'application de la « règle de transparence des virements » et (6) inclure des principes de partage d'informations et de coopération entre les superviseurs des PSAV. Le Guide a également été mis à jour pour tenir compte du temps écoulé et de la publication d'autres rapports du GAFI, notamment ceux mentionnés ci-dessus. Les mises à jour du présent Guide sont récapitulées à l'Annexe B.

Objet de ce Guide

10. Ce Guide actualisé s'étend au Guide 2015 des monnaies virtuelles et explique plus en détail l'application de l'AFR aux mesures de LBC/FT pour les AV ; il identifie les entités qui mènent des activités ou des opérations relatives aux AV (c'est-à-dire les PSAV), et il clarifie l'application des Recommandations du GAFI aux AV et aux PSAV. Ce Guide a pour but d'aider les autorités nationales à comprendre et à élaborer des

³ Note sur la terminologie : Le GAFI considère que le terme « stablecoin » n'est pas une catégorie juridique ou technique claire, mais qu'il s'agit essentiellement d'un terme marketing employé par les promoteurs de ces types de monnaies. C'est pourquoi le GAFI a apporté une nuance en précisant « soi-disant stablecoins » dans son rapport au G20. Pour refléter l'usage courant du terme, ils sont appelés « stablecoins » dans le présent Guide, mais cela ne constitue pas une validation de ce qui est revendiqué par ce terme.

réponses réglementaires aux activités liées aux AV et aux PSAV, notamment en modifiant le cas échéant les lois nationales dans leurs juridictions respectives pour faire face aux risques de BC/FT associés aux opérations comportant des AV et aux activités des PSAV.

11. Le Guide vise également à aider les entités du secteur privé qui cherchent à s'engager dans des activités ou des opérations d'AV telles que définies dans le Glossaire du GAFI à mieux comprendre leurs obligations en matière de LBC/FT et la manière dont elles peuvent effectivement se conformer aux exigences du GAFI. Il donne des orientations aux pays, aux autorités compétentes et aux professions concernées pour qu'ils puissent concevoir et mettre en place un cadre réglementaire et de surveillance en matière de LBC/FT basé sur les risques pour les activités liées aux AV et pour les PSAV, notamment pour qu'ils appliquent des mesures préventives comme les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle, la conservation de documents et la déclaration d'opérations suspectes, entre autres.
12. Le Guide reprend la terminologie adoptée par le GAFI en octobre 2018, et concernant les termes « actif virtuel » et « prestataire de services d'actifs virtuels », les lecteurs sont renvoyés aux définitions du Glossaire du GAFI (Annexe A).
13. Le Guide a pour objectif d'expliquer comment les Recommandations du GAFI doivent s'appliquer aux opérations impliquant des AV et aux PSAV, d'éventuellement donner des exemples utiles, et d'identifier les obstacles à l'application de mesures d'atténuation, ainsi que les solutions possibles. Il est destiné à compléter la R. 15 et sa Note interprétative 15 qui décrivent l'ensemble des obligations applicables aux PSAV et aux AV en vertu des Recommandations du GAFI, y compris les Recommandations relatives aux « biens », « produits », « capitaux », « fonds ou autres actifs » et autres « valeurs correspondantes ». Ainsi, ce Guide aide à la mise en œuvre effective de mesures nationales de LBC/FT pour la réglementation et la supervision des PSAV (et d'autres entités assujetties) et des opérations d'AV dans lesquelles ils s'engagent, et à l'élaboration d'une définition commune de ce qu'une AFR implique dans la LBC/FT.
14. Le GAFI a constaté que certains pays ont mis en place des régimes réglementaires pour les AV et les PSAV, mais aussi que de nombreuses juridictions n'ont pas encore défini de cadres de LBC/FT efficaces pour atténuer les risques de BC/FT associés plus particulièrement aux opérations d'AV, alors même que ce type d'opérations se développe à l'échelle mondiale et que les PSAV interviennent de plus en plus entre différentes juridictions. Le développement rapide, la fonctionnalité croissante, l'adoption grandissante et la nature internationale et transfrontalière des AV font donc qu'une action urgente de la part des pays pour atténuer les risques de BC/FT présentés par les opérations liées aux AV et par les activités des PSAV est une priorité majeure pour le GAFI. L'utilisation d'actifs virtuels par les réseaux de ransomware est également une préoccupation forte, et l'augmentation des attaques par ransomware a accru l'importance des efforts à faire pour instaurer des cadres de LBC/FT efficaces dans le monde entier. Bien que ce Guide vise à faciliter l'adoption d'une AFR pour couvrir les opérations avec des AV et les activités des PSAV aux fins de la LBC/FT, le GAFI reconnaît que d'autres types de considérations stratégiques, distinctes de la LBC/FT, peuvent entrer en jeu et influencer sur la réponse réglementaire apportée au secteur des PSAV dans chaque juridiction.

Champ d'application du Guide

15. Les Recommandations du GAFI exigent de toutes les juridictions qu'elles imposent aux institutions financières (IF), aux entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) et aux PSAV des exigences spécifiques en matière de LBC/FT selon les activités exercées, et qu'elles vérifient qu'ils respectent bien ces obligations. Le GAFI a convenu que tous les termes relatifs aux fonds ou aux valeurs qui figurent dans les Recommandations du GAFI (comme par exemple « biens », « produits », « fonds », « fonds ou autres actifs » et autres « valeurs correspondantes ») englobent les AV, et que les pays doivent appliquer toutes les mesures pertinentes en vertu des Recommandations du GAFI aux AV, aux opérations relatives aux AV, ainsi qu'aux PSAV. Ce Guide cherche essentiellement à exposer en détail la manière dont les Recommandations s'appliquent aux AV, aux opérations liées aux AV, et aux PSAV, afin d'aider les pays à mieux comprendre comment appliquer efficacement les Normes du GAFI.
16. Le Guide s'intéresse également aux AV convertibles en d'autres fonds ou valeurs, notamment aux AV convertibles en un autre AV et aux AV convertibles en fiat, ou qui ont des recoupements avec le système financier fiduciaire. Il ne traite pas d'autres questions réglementaires potentiellement pertinentes par rapport aux AV et aux PSAV (comme par exemple la protection des consommateurs et des investisseurs, la sécurité et la solidité prudentielles, les questions fiscales, la lutte contre la fraude ou la manipulation du marché, les normes de sécurité informatique des réseaux ou les problèmes de stabilité financière).
17. Ce Guide ne traite pas non plus des monnaies numériques émises par les banques centrales. Pour le GAFI, ces monnaies ne sont pas des AV, car elles correspondent à une représentation numérique des monnaies fiduciaires. Les Normes du GAFI s'appliquent toutefois aux monnaies numériques des banques centrales semblables à toute autre forme de monnaie fiduciaire émise par une banque centrale.⁴ Les monnaies numériques des banques centrales peuvent présenter des risques uniques de BC/FT par rapport aux monnaies fiduciaires physiques, en fonction de leur conception. Ces risques de BC/FT doivent être traités de manière prospective avant le lancement de toute monnaie numérique par une banque centrale. Toutefois, le fait qu'il n'en soit pas question dans le présent Guide ne veut pas dire que le GAFI considère qu'elles n'ont pas d'importance. Le Guide n'en parle pas parce qu'elles sont classées dans les monnaies fiduciaires plutôt que dans les AV, qui est le sujet dont il traite.
18. Le Guide reconnaît qu'une AFR efficace reflétera la nature, la diversité et la maturité du secteur des PSAV d'un pays, le profil de risque du secteur, le profil de risque de chaque PSAV opérant dans le secteur, et l'approche juridique et réglementaire qui existe dans le pays, en tenant compte de la nature transfrontalière, de l'implantation sur Internet et de la portée mondiale de la plupart des opérations liées aux AV. Le Guide présente différents éléments que les pays et les PSAV doivent prendre en compte lors de la conception et de la mise en œuvre d'une AFR. Par rapport aux principes généraux exposés dans le Guide, les autorités nationales devront prendre en considération leur contexte national, notamment l'approche prudentielle et le

⁴ De plus amples informations sur les monnaies numériques des banques centrales figurent à l'Annexe B du [Rapport du GAFI au G20 sur les « soi-disant stablecoins »](#).

cadre juridique, ainsi que les risques présents dans leur juridiction, toujours à la lumière de la portée potentiellement mondiale des activités liées aux AV.

19. Le Guide tient compte du fait que tout comme les acteurs illicites peuvent abuser d'une institution qui s'engage dans des activités financières, les acteurs illicites peuvent abuser des PSAV s'engageant dans des opérations avec des AV, pour faire du blanchiment de capitaux, financer le terrorisme, pour éviter des sanctions, frauder, obtenir des paiements de ransomware, et à d'autres fins néfastes. Le Guide 2015 des monnaies virtuelles, les documents 2018 du Groupe intitulés Risques, Tendances et Méthodes du GAFI relatifs à ce sujet, et les rapports et déclarations du GAFI concernant les risques de BC/FT associés aux AV, aux opérations impliquant des AV et/ou aux PSAV,⁵ par exemple, apportent et mettent en lumière un nouveau contexte concernant les risques de BC/FT associés aux AV. Bien que les AV puissent constituer une autre forme de valeur susceptible de favoriser le BC et le FT, et bien que les activités liées aux AV puissent devenir un autre dispositif de transfert illégal de valeur ou de fonds, les pays ne doivent pas nécessairement classer les PSAV ou les activités d'AV dans une catégorie qui présente par nature un risque élevé de BC/FT. La nature transfrontalière des activités relatives aux AV, la possibilité d'y trouver un anonymat renforcé, le fait qu'elles facilitent les relations d'affaires et les transactions sans avoir à se rencontrer ainsi que les opportunités désintermédiées sans intervention d'une entité assujettie doivent néanmoins éclairer l'évaluation des risques effectuée par un pays. L'étendue et la qualité du cadre réglementaire et de contrôle d'un pays, ainsi que la mise en œuvre de contrôles fondés sur les risques et de mesures d'atténuation par les PSAV ont également une influence sur l'ensemble des risques et des menaces associés aux opérations impliquant des AV. Le Guide reconnaît également que malgré ces mesures, il peut toujours exister un risque résiduel, que les autorités compétentes et les PSAV doivent prendre en considération pour concevoir des solutions appropriées. Les juridictions doivent examiner individuellement les AV et les activités de PSAV dans le contexte de leurs propres secteurs financiers et systèmes de réglementation et de contrôle pour parvenir à bien évaluer leurs risques.
20. Depuis que le GAFI a finalisé la révision de ses Normes en juin 2019, il continue de suivre les tendances de l'utilisation des AV à des fins de BC/FT. Comme indiqué dans son rapport de septembre 2020 intitulé [Les actifs virtuels, indicateurs d'alerte de BC/FT](#), le GAFI a observé que les AV sont de plus en plus répandus dans les activités criminelles. La majorité des infractions liées aux AV mises en évidence dans le rapport concernaient des infractions de BC ou sous-jacentes associées, mais les criminels avaient également utilisé des AV pour contourner des sanctions financières et pour collecter des fonds dans le but de soutenir le terrorisme. Les

⁵ Voir par exemple, le [Rapport de juillet 2018 du GAFI aux ministres des Finances et gouverneurs des banques centrales du G20](#); la [Déclaration publique du GAFI de février 2019 sur l'atténuation des risques liés aux actifs virtuels](#); le [Rapport d'avril 2019 du GAFI aux ministres des Finances et aux gouverneurs des banques centrales du G20](#), la [Déclaration du GAFI d'octobre 2019 sur les risques de blanchiment liés aux « stablecoins »](#) et à d'autres actifs émergents, l'[Examen sur 12 mois, de juin 2020, de l'application des Normes révisées du GAFI aux actifs virtuels/aux PSAV](#), le [Rapport de juin 2020 du GAFI aux ministres des Finances et aux gouverneurs des banques centrales du G20 sur les soi-disant stablecoins](#), le [Rapport de septembre 2020 du GAFI sur les actifs virtuels indicateurs d'alerte de BC/FT](#) et le [Deuxième examen sur 12 mois, de juillet 2021, de l'application des Normes révisées du GAFI aux actifs virtuels/aux PSAV](#).

types d'infractions signalés par les juridictions sont le BC, la vente de substances contrôlées et d'autres articles illégaux (notamment des armes à feu), la fraude, l'évasion fiscale, les crimes informatiques (par exemple des cyberattaques entraînant des vols et des ransomware), l'exploitation d'enfants, le trafic d'êtres humains, le contournement de sanctions et le FT. Parmi ceux-ci, deux types d'abus se révèlent être les plus fréquents. Il s'agit de trafics illicites de substances contrôlées, avec des ventes traitées directement en AV ou en utilisant des AV comme technique de superposition pour le BC, et également de fraudes, d'escroqueries, d'attaques par ransomware et d'extorsions. Plus récemment, le GAFI a observé que les réseaux professionnels de BC exploitent les AV comme l'un de leurs moyens de transférer, collecter ou superposer des recettes.

21. Le [*Deuxième examen sur 12 mois de l'application des Normes révisées du GAFI aux AV et aux PSAV*](#) a permis de noter une forte augmentation de l'utilisation des AV pour percevoir des paiements par ransomware, pour commettre des fraudes et blanchir les produits de la fraude, et que le rythme, la complexité et le coût des attaques par ransomware étaient susceptibles de croître. Les AV sont un outil essentiel pour les acteurs du ransomware, sans lequel leur crime sous-jacent serait beaucoup plus difficile à monétiser. Cela rend la mise en œuvre efficace et cohérente des Normes du GAFI dans ce domaine d'autant plus cruciale. Le rapport parle aussi de l'arbitrage juridictionnel et du problème des PSAV non conformes ou faiblement conformes qui s'y rapporte, ainsi que des outils et des méthodes visant à renforcer l'anonymat comme étant les principales tendances en matière de risques de BC/FT. Les individus dans l'illégalité qui se livrent au BC/FT profitent de la faiblesse des processus de contrôle préalable des clients et de sélection des PSAV, ce qui souligne l'importance d'une mise en œuvre efficace des Normes du GAFI sur le terrain. Des outils et des méthodes renforçant l'anonymat dans les transferts d'actifs virtuels ont également continué à être élaborés et employés. Le rapport souligne également l'existence de difficultés concernant par exemple la décentralisation et la définition des termes AV et PSAV, les transactions entre pairs et les mises en œuvre, notamment celle de la règle de déplacement.
22. Le Guide reconnaît que des « nouvelles » technologies ou des dispositifs innovants permettant de mener une activité financière ou de la faciliter peuvent ne pas constituer automatiquement de « meilleures » approches, et que les juridictions doivent également évaluer les risques découlant de ces nouvelles méthodes d'exercice d'une activité financière traditionnelle ou déjà réglementée (comme l'utilisation d'AV dans le cadre de services de paiement ou d'opérations sur titres), et les atténuer de manière appropriée.
23. Les autres parties prenantes, comme les PSAV, les IF et d'autres entités assujetties qui fournissent des services bancaires ou financiers aux PSAV ou aux personnes impliquées dans des opérations impliquant des AV, doivent également tenir compte des facteurs précédemment mentionnés. Comme pour tous les clients, les IF doivent adopter une AFR lorsqu'elles envisagent d'établir ou de poursuivre des relations avec des PSAV ou des clients impliqués dans des opérations avec des AV, évaluer les risques de BC/FT de la relation d'affaires, et déterminer si ces risques peuvent être atténués et gérés de manière appropriée (voir la Partie IV). Il est important que les IF appliquent correctement l'AFR et ne mettent pas fin à des relations d'affaires avec des PSAV ou ne les excluent pas totalement sans avoir mené une évaluation des risques correctement ciblée.

24. Lors de la mise en place de régimes de LBC/FT pour les PSAV, le GAFI et les juridictions doivent être conscients des recoupements et de l'éventuel impact des exigences de la LBC/FT sur d'autres impératifs réglementaires et d'autres domaines relevant de leurs politiques, comme la protection des données et de la vie privée, l'inclusion financière, le désamorçage des risques, la protection des consommateurs et des investisseurs, ou l'innovation financière.
25. En s'appuyant sur les conseils du Guide, les pays, les PSAV et d'autres entités assujetties qui s'engagent dans des opérations avec des AV doivent garder à l'esprit les principes clés qui sous-tendent la conception et l'application des Recommandations du GAFI qui concernent les AV :
 - a. *Équivalence fonctionnelle et approche par objectifs*. Les exigences du GAFI, y compris celles qui s'appliquent aux AV, sont compatibles avec différents systèmes juridiques et administratifs. Elles expliquent globalement ce qui doit être fait, mais pas de manière trop spécifique, pour que l'on puisse les appliquer tout en disposant, le cas échéant, de différentes options. Toute clarification apportée à ces exigences n'obligera pas les juridictions qui ont déjà adopté des mesures adéquates pour atteindre les objectifs des Recommandations du GAFI à modifier la forme ou le fond de leurs lois et réglementations. Le Guide cherche à promouvoir une mise en œuvre des Recommandations pertinentes du GAFI axée sur les finalités ou sur les objectifs, plutôt que d'imposer un régime réglementaire prescriptif, rigide et universel dans toutes les juridictions.
 - b. *Neutralité technologique et pérennité*. Les obligations concernant les AV (en tant que valeurs ou en tant que capitaux), les opérations impliquant des AV, et les PSAV s'appliquent, quelle que soit la plateforme technologique utilisée. De même, les obligations ne privilégient pas de produits, de services ou de solutions spécifiques proposés par des fournisseurs commerciaux, y compris des solutions de mise en œuvre technologique, visant à aider les prestataires à respecter leurs obligations en matière de LBC/FT. Les obligations cherchent plutôt à laisser suffisamment de souplesse pour que les pays et les entités concernées puissent les appliquer aux technologies existantes ainsi qu'aux technologies évolutives et émergentes sans nécessiter de révisions supplémentaires.
 - c. *Égalité de traitement (fonctionnel)*. Les pays et leurs autorités compétentes doivent traiter tous les types de PSAV, quel que soit leur modèle commercial, sur un pied d'égalité du point de vue réglementaire et prudentiel lorsqu'ils fournissent des services fondamentalement similaires et présentent des risques similaires. Toutefois, lorsque leur profil de risque est différent, ce traitement peut ne pas être le même, en fonction de l'ABR. De même, les pays doivent s'efforcer de maintenir la cohérence de la réglementation et de la supervision des PSAV avec ce qui existe pour les IF qui fournissent les mêmes services et présentent des risques de BC/FT similaires. C'est une évaluation des risques basée sur la nature des produits et services proposés qui doit guider les pays par rapport à la réglementation et à la supervision à imposer, et non la terminologie, la technologie ou le modèle commercial. En outre, tous les pays doivent s'efforcer de veiller à ce que leurs régimes nationaux contribuent à une mise en œuvre uniforme et efficace au niveau mondial, afin d'éviter l'arbitrage juridictionnel et prudentiel, bien que rien n'empêche que

les pays imposent des obligations supplémentaires allant au-delà des Normes du GAFI pour correspondre à leurs risques ou à leurs politiques spécifiques.

26. Le Guide n'a pas de caractère contraignant, il clarifie et interprète les Normes existantes, mais ne les modifie pas. Il ne préjuge pas de la compétence des autorités nationales, notamment en ce qui concerne l'évaluation et la catégorisation des PSAV, des AV et des opérations impliquant des AV en fonction des risques de BC/FT et d'autres facteurs contextuels. Il s'appuie sur l'expérience des pays et du secteur privé et est destiné à aider les autorités compétentes, les PSAV et les IF concernées (par exemple des banques exerçant des activités en liaison avec des AV) à mettre efficacement en œuvre les Recommandations du GAFI à l'aide d'une ABR.

Structure

27. Le Guide est organisé comme suit : la Partie II examine comment les activités liées aux AV et les PSAV entrent dans le champ d'application des Recommandations du GAFI ; la Partie III décrit l'application des Recommandations du GAFI aux pays et aux autorités compétentes ; la Partie IV explique l'application des Recommandations du GAFI aux PSAV et à d'autres entités assujetties qui s'engagent dans ou exécutent des opérations liées à des AV, y compris des IF comme des banques et des courtiers négociants en valeurs mobilières, entre autres ; la Partie V fournit des exemples d'approches juridictionnelles pour réglementer, superviser et faire respecter les obligations en matière de LBC/FT au niveau des opérations impliquant des AV et au niveau des PSAV (et d'autres entités assujetties) ; et la Partie VI énonce les Principes de coopération internationale et de partage d'informations entre les superviseurs des PSAV.
28. L'Annexe A présente le texte actualisé de la Recommandation 15 et sa Note interprétative, ainsi que les définitions des termes « actif virtuel » et « prestataire de services d'actif virtuel » dans le Glossaire du GAFI. L'Annexe B présente les modifications apportées au présent Guide dans la mise à jour de novembre 2021.

PARTIE II : CHAMP D'APPLICATION DES NORMES DU GAFI

29. La Partie II examine l'applicabilité de l'AFR aux opérations avec des AV et aux PSAV, et explique comment ces opérations et ces prestataires doivent être soumis aux exigences de la LBC/FT en vertu des normes internationales. Comme décrit au paragraphe 2 de la Note interprétative 15, les PSAV sont soumis à des mesures pertinentes en vertu des Recommandations du GAFI en fonction des types d'activités qu'ils exercent. De même, les AV sont pris en compte par des mesures pertinentes conformes aux Recommandations du GAFI qui concernent les fonds ou la valeur, de manière générale, ou qui font spécifiquement référence aux termes se rapportant aux fonds ou à la valeur.
30. Il convient de souligner que lorsque les PSAV se livrent à des opérations classiques uniquement en fiat ou à des transactions de fiat à fiat (qui n'entrent pas dans le champ des opérations d'actifs virtuels à actifs virtuels ou d'actifs virtuels à fiat couvertes par la définition du PSAV), ils sont soumis aux mêmes mesures que celles auxquelles serait normalement soumise toute autre institution ou entité traditionnelle équivalente en vertu des Normes du GAFI.

Évaluation initiale des risques

31. Les Recommandations du GAFI ne préjugent d'aucun secteur comme présentant un risque plus élevé. Les Normes identifient les secteurs qui peuvent être vulnérables au BC/FT; toutefois, le risque global au niveau national devra être déterminé par chaque juridiction en effectuant une évaluation du secteur (dans ce cas précis, du secteur des PSAV). Différentes entités d'un secteur peuvent présenter un risque plus élevé ou plus faible en fonction de divers facteurs, comme les produits, les services, les clients, la géographie, les modèles commerciaux et la solidité du programme de conformité de l'entité. La Recommandation 1 explique comment définir le champ d'application de l'AFR de la façon suivante : cibler qui doit être soumis au régime de LBC/FT d'un pays ; indiquer comment ceux qui sont soumis à ce régime doivent être surveillés ou contrôlés pour s'y conformer ; préciser comment ceux qui sont soumis à ce régime doivent être tenus de s'y conformer ; et examiner les relations d'affaires des PSAV et d'autres entités assujetties impliquées dans des opérations relatives à des AV. En outre, le GAFI n'est pas favorable au fait de mettre fin en bloc ou de restreindre sans discernement des relations d'affaires avec un secteur particulier (par exemple, des IF qui mettraient fin à leurs relations avec tous les PSAV sans tenir compte des différences dans leurs profils de risques) pour éviter, plutôt que de gérer, les risques en respectant l'AFR du GAFI.
32. Selon l'AFR et conformément au paragraphe 2 de la Note interprétative 15, les pays doivent identifier, évaluer et comprendre les risques de BC/FT qui émergent de ce secteur, et s'assurer que les mesures de prévention ou d'atténuation du BC/FT sont

- proportionnées aux risques identifiés. De même, les pays doivent exiger des PSAV (ainsi que d'autres entités assujetties qui s'engagent dans des activités ou des opérations financières impliquant des AV ou qui fournissent des produits ou services en lien avec des AV) qu'ils identifient, évaluent et prennent des mesures efficaces pour atténuer leurs risques de BC/FT.
33. L'évaluation des risques d'un PSAV doit tenir compte de tous les facteurs de risque que le PSAV et ses autorités compétentes jugent pertinents, notamment des types de services, de produits ou de transactions impliqués ; du risque client ; des facteurs géographiques ; du ou des type(s) d'AV échangés, entre autres.
 34. Les AV permettent d'avoir des relations d'affaires n'impliquant pas la présence physique des parties, ou de réaliser des transactions sans solliciter ou faire intervenir un PSAV ou une IF. Par ailleurs, les AV peuvent être utilisés pour transférer rapidement des fonds à l'échelle mondiale, de manière quasi instantanée et largement irréversible, et pour faciliter tout un éventail d'opérations financières (des services de transfert d'argent ou de valeur aux opérations sur titres, en passant par les matières premières ou les produits dérivés, entre autres). Ces facteurs qui existent dans les activités ou opérations financières relatives aux AV peuvent indiquer des risques plus élevés de BC/FT, et peuvent donc nécessiter des mesures d'atténuation des risques appropriées pour identifier ou combattre les activités illicites pertinentes, comme par exemple le recours à de solides solutions d'identité numérique.⁶ De même, les produits ou services liés à des AV qui facilitent les transactions avec un renforcement des pseudonymes ou de l'anonymat présentent également des risques plus élevés de BC/FT, en particulier s'ils empêchent un PSAV d'identifier le bénéficiaire. L'absence d'identification des clients et des contreparties est particulièrement préoccupante en ce qui concerne les AV, qui sont de nature transfrontalière. Si les mesures d'identification et de vérification des clients ne répondent pas de manière adéquate aux risques associés à des transactions opaques ou menées sans présence physique des parties, les risques de BC/FT augmentent, tout comme la difficulté à retrouver l'origine des fonds ou à les localiser, et à identifier les contreparties dans les transactions.
 35. La mesure dans laquelle les utilisateurs peuvent utiliser des AV ou recourir à des PSAV à l'échelle mondiale pour effectuer des paiements ou transférer des fonds est également un facteur important dont les pays doivent tenir compte lorsqu'ils déterminent le niveau de risque. Les utilisateurs illicites d'AV, par exemple, peuvent profiter de la portée mondiale et de la rapidité de transaction offertes par les AV, ainsi que d'une réglementation ou d'un contrôle inadéquats ou irréguliers des activités financières et des PSAV dans l'ensemble des juridictions, ce qui crée des inégalités de traitement sur le plan juridique et réglementaire dans l'écosystème des AV. Comme d'autres services et dispositifs de paiement mobiles ou sur Internet qui peuvent être utilisés pour transférer des fonds à l'échelle mondiale ou dans une large zone géographique à un grand nombre de contreparties, les AV peuvent être plus attrayants pour les criminels à des fins de BC/FT que les modèles commerciaux uniquement nationaux.
 36. En outre, les PSAV situés dans une juridiction peuvent proposer leurs produits et services à des clients situés dans une autre juridiction où ils peuvent être soumis à des obligations et à un contrôle différents en matière de LBC/FT. C'est un aspect

⁶ De plus amples informations sur l'identité numérique se trouvent dans le [Guide du GAFI sur l'identification numérique](#).

préoccupant lorsque le PSAV est implanté dans une juridiction où les contrôles en matière de LBC/FT sont rares, voire inexistants, ou quand des juridictions ne sont pas capables de coopérer le plus largement possible sur le plan international. De même, rien que le nombre de PSAV et leur présence dans plusieurs juridictions, voire dans la quasi-totalité d'entre elles, peut accroître les risques de BC/FT associés aux AV et aux opérations financières liées aux AV, à cause d'éventuels manques d'informations sur les clients et sur les transactions. C'est particulièrement inquiétant dans le cadre d'opérations transfrontalières et lorsqu'il y a un manque de clarté ne permettant pas de savoir si les entités ou les personnes (physiques ou morales) impliquées dans l'opération sont soumises à des mesures de LBC/FT et quels pays sont chargés de la réglementation (y compris de la délivrance de l'agrément et/ou de l'enregistrement) de ces entités, et de surveiller ou de contrôler le fait qu'elles respectent bien leurs obligations en matière de LBC/FT.

Encadré 1. Stablecoins et risques de BC/FT

Les stablecoins prétendent conserver une valeur stable par rapport à certains actifs ou actifs de référence. Comme indiqué dans le [Rapport du GAFI au G20](#), ils partagent avec certains AV un grand nombre de risques similaires de BC/FT, car ils ont une portée mondiale, peuvent être utilisés de manière anonyme, et servir dans la superposition de fonds illicites. Cependant, certains projets à fort potentiel avec des stablecoins pourraient être massivement adoptés, ce qui pourrait augmenter les risques de BC/FT. À ce titre, bien que la possibilité d'être massivement adopté soit un facteur susceptible de concerner tous les AV, il est particulièrement indiqué d'en tenir compte dans l'évaluation des risques de BC/FT des stablecoins.

L'adoption de masse est un facteur de risque important de BC/FT à prendre en compte, car la capacité des criminels à utiliser un AV comme moyen d'échange dépend dans une large mesure du fait qu'il soit librement échangeable et de sa liquidité, que l'adoption de masse pourrait faciliter. En outre, si un AV est suffisamment adopté mondialement pour être utilisé comme moyen d'échange et comme réserve de valeur sans passer par l'intermédiaire d'un PSAV ou d'autres entités assujetties, l'absence ou l'insuffisance de contrôles et de conformité en matière de LBC/FT pourrait accroître les risques de BC/FT.⁷

Les stablecoins peuvent présenter des caractéristiques permettant de vaincre les facteurs qui ont freiné l'adoption généralisée des AV comme moyens de paiement. En conservant une valeur stable, les stablecoins sont conçus pour surmonter les problèmes de volatilité des prix souvent associés à de nombreux AV. La réduction de la volatilité pourrait inciter à les utiliser largement comme moyens de paiement ou de transfert de fonds, en particulier lorsqu'ils sont parrainés par de grandes entreprises

⁷ Voir les paragraphes 37 à 41 pour plus d'informations sur les risques de BC/FT liés aux transactions entre pairs.

technologiques, de télécommunications ou de grandes sociétés financières qui pourraient proposer des dispositifs mondiaux de paiement.

Comme les AV plus généralement, les caractéristiques d'un stablecoin auront également une incidence sur les possibilités de matérialisation des risques de BC/FT. Les stablecoins peuvent être plus centralisés ou plus décentralisés, à la fois en termes de gouvernance et par rapport à qui peut y accéder (par exemple si les portefeuilles non hébergés sont autorisés ou pas, si le système est un système avec ou sans autorisation), et proposer des services associés. Ces choix de conception peuvent avoir des conséquences sur les risques de BC/FT et la conception peut changer au fil du temps avec l'évolution des dispositions relatives aux stablecoins. Par exemple, les Normes du GAFI classeront les organes centraux de gouvernance des stablecoins dans la catégorie des PSAV ou des IF. Lorsqu'une fonction similaire est fournie avec un certain degré de décentralisation, on s'attend à ce que les pays adoptent une approche fonctionnelle pour identifier les entités assujetties et qu'ils atténuent les risques pertinents en adoptant une ABR, indépendamment du modèle et du nom de l'institution.⁸

Conformément à leurs obligations générales en vertu des Normes du GAFI relatives aux nouvelles technologies⁹, les pays, les PSAV et les autres entités assujetties doivent identifier et évaluer les risques de BC/FT liés aux stablecoins avant le lancement et ce, de manière continue et prospective, et toujours avant le lancement, prendre les mesures appropriées pour gérer et atténuer les risques. Ces risques doivent continuer à être atténués même après le lancement, et il faudra tenir compte de leur évolution si le ou les stablecoin(s) devaient être adoptés massivement.

Transactions entre pairs

37. Le GAFI définit les transactions entre pairs (ou de pairs à pairs ou P2P) comme des transferts d'AV effectués sans solliciter ni impliquer un PSAV ou une autre entité assujettie (comme par exemple des transferts d'AV entre deux portefeuilles non hébergés dont les utilisateurs agissent pour leur propre compte).¹⁰ Les transactions

⁸ Voir les paragraphes 86 à 90 pour plus d'informations sur les entités qui ont des obligations en matière de LBC/FT dans un dispositif de stablecoins. De plus amples informations sur les stablecoins, leurs caractéristiques et plus largement sur les questions de réglementation et de surveillance sont présentées dans le document 2020 du Conseil de Stabilité Financière intitulé [Réglementation, supervision et contrôle des dispositifs de « stablecoins mondiaux » : rapport final et recommandations de haut niveau](#).

⁹ Voir la Recommandation 15 dans la Partie III ci-dessous pour plus d'informations sur les obligations des PSAV en matière de nouvelles technologies.

¹⁰ Certains PSAV peuvent se présenter commercialement comme des plateformes de transactions entre pairs. Ces transactions sont distinctes des transactions P2P mentionnées ici et elles sont expliquées au paragraphe 93. En outre, des personnes physiques peuvent être des PSAV (voir paragraphe 58). Si un PSAV qui est une personne physique est impliqué dans une transaction, il ne s'agit pas d'une transaction entre pairs.

entre pairs ne sont pas explicitement soumises aux contrôles de LBC/FT en vertu des Normes du GAFI. En effet, les Normes imposent généralement des obligations aux intermédiaires plutôt qu'aux individus eux-mêmes (à quelques exceptions près, comme par exemple les exigences relatives à l'application de sanctions financières ciblées).

38. Le GAFI reconnaît que les transactions entre pairs peuvent présenter des risques spécifiques de BC/FT, car elles peuvent éventuellement servir à éviter les contrôles de LBC/FT figurant dans les Normes du GAFI. Lorsque des transferts d'AV se font de pair à pair, aucune entité assujettie n'est impliquée dans la prévention ou l'atténuation des risques de BC/FT. Alors que les transactions P2P sont également utilisées pour des activités licites, des acteurs illicites peuvent exploiter l'absence d'intermédiaire assujetti dans les transactions entre pairs pour dissimuler des produits du crime, parce qu'il n'y a pas d'entité assujettie pour exécuter les fonctions essentielles des Normes du GAFI, comme le contrôle préalable des clients et les déclarations d'opérations suspectes (DOS). À l'inverse, la visibilité des transactions P2P sur les grands livres publics peut aider l'analyse financière et les enquêtes des forces de l'ordre, surtout en rapprochant ces transactions d'autres sources d'information, sauf si l'AV concerné est associé à des protocoles et à des technologies renforçant l'anonymat.
39. Le Rapport du Deuxième examen sur 12 mois du GAFI donne un aperçu de l'étendue de l'utilisation des AV dans les transactions de pair à pair, sur la base des données fournies par sept sociétés d'analyse de blockchains.¹¹ Ce rapport indique qu'un montant potentiellement significatif de certains AV est transféré de pair à pair, et que la part des transactions illicites identifiées semble plus importante pour les transactions P2P que pour les transactions directes réalisées auprès de PSAV. Cependant, les importantes variations dans les données fournies par les sociétés d'analyse des blockchains signifient qu'il n'existe pas de consensus sur la taille du secteur P2P et sur le risque de BC/FT qui lui est associé. Elles révèlent également les difficultés et les limites inhérentes à ce type de recherche par analyse de blockchain, en termes de couverture, de rapidité, de précision et de fiabilité, même si les transactions P2P sont enregistrées dans les grands livres publics.
40. À ce titre, ces résultats soulignent la nécessité pour les pays de comprendre les risques de BC/FT liés aux transactions P2P et la manière dont les transactions P2P sont utilisées dans leur juridiction en se penchant sur la question avec détermination, en particulier lorsque de nouveaux types d'AV arrivent sur le marché ou lorsque des AV qui existaient déjà sont soudain adoptés massivement. Bien que le GAFI n'ait pas observé jusqu'à présent de tendance distincte à l'utilisation accrue des transactions P2P, il subsiste un risque que davantage de transactions AV passent dans le domaine P2P pour éviter les réglementations/la surveillance, maintenant que les juridictions sont plus nombreuses à appliquer les Normes du GAFI et à réglementer et à surveiller les PSAV. Si les transactions P2P devaient augmenter au point que les activités illicites se produisent à un niveau important dans l'écosystème des AV sur les transactions P2P, sans qu'il y ait d'interaction avec des PSAV ou avec d'autres moyens d'accéder à l'économie fiduciaire traditionnelle ou d'en sortir, l'efficacité de l'application des Normes du GAFI pourrait être remise en question. Par conséquent, les risques de BC/FT liés aux transactions entre pairs doivent être surveillés de manière continue et prospective.

¹¹ Voir les paragraphes 76 à 102 du [Rapport du Deuxième examen sur 12 mois du GAFI](#).

Si les pays déterminent que les transactions P2P présentent des risques de BC/FT plus élevés nécessitant des mesures d'atténuation supplémentaires, ils peuvent s'inspirer, en fonction du risque évalué, de la liste de mesures optionnelles, non exhaustive, figurant aux paragraphes 105 et 106 du présent Guide.

41. Dans ce contexte, les pays et les PSAV doivent chercher à savoir quels types de transactions P2P présentent un risque plus élevé ou plus faible, et à comprendre les facteurs incitant à effectuer des transactions P2P et leurs différents profils de risque. Les facteurs pertinents qui peuvent, selon le type d'AV, avoir une éventuelle incidence sur l'importance du recours aux transactions P2P sont notamment l'accessibilité de l'AV, les protocoles de contrôle de la confidentialité, la transparence, la sécurité de l'AV, et les frais de transaction associés. Les juridictions doivent évaluer ces différents facteurs et la manière dont ils se manifestent dans chaque pays pour définir les risques et appliquer des contrôles d'atténuation compatibles avec une ABR. L'évolution rapide de ce secteur signifie que des changements de nature et de niveau de risque sont susceptibles de se produire rapidement et de mériter que l'on y prête attention en se concertant pour les surveiller.

Facteurs de risque liés aux AV et aux PSAV

42. Il existe des risques de BC/FT liés aux AV, aux activités ou opérations financières relatives aux AV, et aux PSAV. En plus de consulter les précédents travaux du GAFI sur ce sujet¹² et les directives générales du GAFI concernant l'évaluation des risques,¹³ les pays et les PSAV doivent tenir compte de la liste non exhaustive suivante d'éléments, par exemple lors de l'identification, de l'évaluation et de la détermination de la meilleure manière d'atténuer les risques associés aux opérations concernant des AV et à la fourniture de produits ou services par des PSAV :

Éléments relatifs aux AV

- a. Le nombre et la valeur des transferts d'AV ; la valeur et la volatilité du prix des AV émis ; la capitalisation boursière des AV ; la valeur en circulation ; le nombre de juridictions des utilisateurs et le nombre d'utilisateurs dans chaque juridiction ; la part de marché des paiements pour un AV dans chaque juridiction ; et la mesure dans laquelle l'AV est utilisé pour des paiements transfrontaliers et des transferts de fonds ;
- b. Les risques potentiels de BC/FT associés aux AV qui sont échangés avec/contre une monnaie fiduciaire ou contre d'autres AV, et la mesure dans laquelle les canaux/plateformes de transactions basées sur les AV interagissent avec, ou sont reliés aux canaux/plateformes de transactions en monnaies fiduciaires et aux services/plateformes numériques ;

¹² Par exemple, le Guide 2015 des monnaies virtuelles, les documents 2018 du Groupe intitulés Risques, Tendances et Méthodes du GAFI sur ce sujet, et les déclarations et rapports du GAFI concernant les risques de BC/FT associés aux AV, aux opérations concernant des AV et/ou aux PSAV. De plus amples informations sur les AV sont également disponibles dans le document 2020 du GAFI intitulé [Les actifs virtuels, indicateurs d'alerte de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme](#).

¹³ Par exemple, les [Directives nationales d'évaluation des risques de BC/FT de 2013](#) et les [Directives d'évaluation des risques de FT de 2019](#).

- c. La nature et l'envergure du canal ou du système de paiement des AV (par exemple des systèmes en boucle ouverte par opposition à en boucle fermée, ou des systèmes destinés à faciliter les micro-paiements ou les paiements de gouvernement à personne/de personne à gouvernement) ;
- d. Le nombre et la valeur des transferts d'AV et ceux liés aux activités illicites (par exemple marchés du darknet, ransomware et piratage) dans les catégories suivantes ; (1) entre PSAV/autres entités assujetties, (2) entre PSAV/autres entités assujetties et entités non assujetties, et (3) entre entités non assujetties (c'est-à-dire des transactions P2P) ;
- e. L'utilisation de techniques d'anonymisation pour les transferts de fonds d'AV (comme par exemple les crypto-monnaies à anonymat renforcé (CAR), les services de mélange, le regroupement d'adresses de portefeuille, les portefeuilles de confidentialité) et de techniques de désanonymisation (par exemple), et l'évaluation des risques des adresses de portefeuille à l'aide d'outils d'analyse de blockchain ;
- f. L'exposition à des anonymiseurs de protocole Internet (IP) comme The Onion Router (Tor), Invisible Internet Project (I2P) et d'autres logiciels d'anonymisation ou de renforcement de l'anonymat, qui peuvent rendre des transactions ou des opérations plus opaques et empêcher un PSAV de connaître ses utilisateurs et de mettre en place des mesures de LBC/FT efficaces ; et
- g. La taille de la société, la clientèle existante, les parties prenantes et l'importance des activités transfrontalières de l'émetteur et/ou de l'entité centrale régissant l'accord (le cas échéant).

Éléments relatifs aux PSAV

- a. Le nombre et les types de PSAV implantés dans une juridiction et/ou proposant des services aux personnes basées dans une juridiction, ainsi que le nombre et le montant des transactions relatives à chaque service ;
- b. La sophistication du programme LBC/FT du PSAV, notamment l'existence ou l'absence d'outils de contrôle appropriés pour surveiller les opérations concernant des AV et/ou des PSAV, y compris l'existence ou le manque de connaissances et d'expertise appropriées des personnes responsables de la conformité au programme de LBC/FT lié à l'AV ;
- c. La taille et le type de la base d'utilisateurs du PSAV, y compris l'accès du PSAV aux données sur ses utilisateurs et leur activité, tant chez le PSAV qu'entre des plateformes ayant effectué des regroupements ;
- d. La nature et l'étendue du compte, du produit ou du service d'AV (par exemple des comptes d'épargne et de dépôt de faible valeur qui permettent principalement aux personnes exclues du système financier d'avoir en dépôt une valeur limitée) que le PSAV propose ;
- e. Tout paramètre ou mesure en place (comme par exemple des limitations de transactions ou de solde du compte) susceptible de réduire l'exposition au risque du prestataire (qu'il s'agisse d'un PSAV ou d'une autre entité assujettie qui exerce des activités liées aux AV ou fournit des produits et services d'AV) ;

- f. Voir si le PSAV travaille entièrement en ligne (par exemple par échanges basés sur une plateforme) ou en personne (par exemple sur des plateformes de négociation qui facilitent les transactions entre les utilisateurs individuels ou les échanges par un kiosque) ;
- g. Les risques potentiels de BC/FT et de sanctions associés aux connexions d'un PSAV et à ses liens avec les juridictions ;
- h. Voir si le PSAV applique ou non la « règle de transparence des virements » et dans quelle mesure il a atténué efficacement le problème dit du « lever du soleil » (sunrise issue) (le soleil ne se levant pas à la même heure dans les différentes parties du monde, ce concept fait référence au manque d'uniformité des règles de déplacement, NdT),(voir la Recommandation 16 dans les Parties III et IV) ;
- i. Les transactions en provenance/à destination d'entités non assujetties (par exemple portefeuilles non hébergés sans entité assujettie, PSAV dans des juridictions où ils ne sont pas soumis à une réglementation et à une supervision, etc.) et transactions pour lesquelles, à un stade antérieur, des transactions P2P ont eu lieu, à condition que cette collecte de données soit conforme à la législation nationale en matière de confidentialité ;
- j. Les types spécifiques d'AV que le PSAV propose ou prévoit de proposer et toutes les caractéristiques uniques de chaque AV, comme les CAR, les mélangeurs intégrés, ou d'autres produits et services qui peuvent présenter des risques plus élevés en favorisant l'opacité des transactions ou en empêchant un PSAV de connaître ses clients et de mettre en œuvre des mesures efficaces de contrôle préalable des clients et d'autres mesures de LBC/FT ; et
- k. L'interaction des PSAV dans des contrats intelligent ou leur gestion de ces contrats¹⁴ qui peuvent servir à effectuer des transactions.

Interdiction ou limitation des AV/PSAV

43. Certains pays peuvent décider d'interdire ou de limiter les opérations liées aux AV ou les activités des PSAV, et celles menées avec des AV par des entités non assujetties sur la base de leur évaluation du risque et du contexte réglementaire national, ou afin de soutenir d'autres objectifs politiques non abordés dans le présent Guide (par exemple la protection des consommateurs ou des investisseurs, la protection du marché, la sécurité et la solidité, ou la politique monétaire). Dans ces cas-là, certaines des exigences spécifiques de la Recommandation 15 ne s'appliquent pas, mais les juridictions doivent encore évaluer les risques associés aux opérations concernant des AV ou aux prestataires d'AV, et disposer d'outils et de pouvoirs leur permettant de prendre des mesures en cas de non-respect de l'interdiction ou de la limitation. Lorsqu'ils décident d'interdire ou de limiter les activités relatives aux AV des PSAV, les pays doivent comprendre les risques de BC/FT associés aux AV. Un pays doit s'assurer qu'il dispose des capacités techniques

¹⁴ Dans un contexte d'AV, un contrat intelligent est un programme informatique ou un protocole conçu pour exécuter automatiquement des actions spécifiques comme le transfert d'AV entre participants sans l'implication directe d'une tierce partie lorsque certaines conditions sont remplies.

et des ressources nécessaires pour faire appliquer une telle interdiction ou limitation.

Définitions du GAFI et caractéristiques du secteur des PSAV relevant de la LBC/FT

44. Les Recommandations du GAFI obligent toutes les juridictions à imposer des exigences spécifiques en matière de LBC/FT aux IF, aux EPNFD et aux PSAV, et à veiller à ce qu'ils respectent ces impératifs. Dans le Glossaire, le GAFI donne les définitions suivantes :
- a. « Institution financière » désigne toute personne physique ou morale qui exerce en tant que société une ou plusieurs activités ou opérations définies pour ou au nom d'un client ;
 - b. « Actif virtuel » désigne la représentation numérique d'une valeur qui peut être échangée ou transférée numériquement et utilisée à des fins de paiement ou d'investissement. Les actifs virtuels n'englobent pas les représentations numériques des monnaies fiduciaires, des titres et autres actifs financiers qui sont déjà abordés ailleurs dans les Recommandations du GAFI ; et
 - c. « Prestataire de services d'actifs virtuels » désigne toute personne physique ou morale dont il n'est pas question ailleurs dans les Recommandations et qui exerce une ou plusieurs des activités ou opérations suivantes pour ou au nom d'une autre personne physique ou morale :
 - i. Échange entre actifs virtuels et monnaies fiduciaires ;
 - ii. Échange entre une ou plusieurs formes d'actifs virtuels ;
 - iii. Transfert¹⁵ d'actifs virtuels ; et
 - iv. Conservation et/ou administration d'actifs virtuels ou d'instruments permettant de contrôler des actifs virtuels ;
 - v. Participation à, et fourniture de services financiers liés à l'offre et/ou à la vente d'un actif virtuel par un émetteur.

Contexte et considérations générales pour définir AV et PSAV

45. L'ajout des nouvelles définitions de l'AV et du PSAV au Glossaire du GAFI visait à élargir l'applicabilité des Normes du GAFI pour englober de nouveaux types d'actifs numériques et de prestataires de certains services relatifs à ces actifs. Il ne s'agissait pas de les soustraire aux définitions existantes de « capitaux », « fonds ou autres actifs », ni de l'étendue des différents services financiers inclus dans la définition d'une « institution financière » dans les Normes du GAFI.
46. Les actifs financiers ne doivent pas être considérés comme non couverts par les Recommandations du GAFI en raison du format dans lequel ils sont proposés, et aucun actif financier ne doit être interprété comme ne relevant absolument pas des Normes du GAFI. Par exemple, si un pays détermine qu'un actif numérique ne correspond pas à la définition d'un AV mais qu'il s'agit d'un actif financier, cet actif est toujours concerné par les Recommandations du GAFI en tant qu'actif financier

¹⁵ Dans ce contexte d'actifs virtuels, un transfert correspond à une transaction effectuée pour le compte d'une autre personne physique ou morale qui déplace un actif virtuel d'une adresse ou d'un compte d'actif virtuel à un(e) autre.

pertinent. Par conséquent, le prestataire de services correspondant à cet actif peut être considéré comme une IF. Chaque pays doit déterminer si ces actifs et les opérations qui s'y rapportent entrent dans la définition de l'AV ou d'une autre variété d'actifs financiers et de PSAV ou d'IF. Quoi qu'il en soit, les Recommandations du GAFI s'appliquent de la même manière, avec seulement quelques aménagements mineurs.¹⁶

Qu'est-ce qu'un actif virtuel ?

47. La définition d'un AV doit être interprétée au sens large, les juridictions s'appuyant sur les concepts fondamentaux qu'elle contient pour adopter une approche fonctionnelle qui peut tenir compte des progrès technologiques et des modèles commerciaux novateurs. Conformément à la philosophie générale des Recommandations du GAFI, ces définitions visent la neutralité technologique. Autrement dit, elles doivent être appliquées en fonction des caractéristiques fondamentales de l'actif ou du service, et non en fonction de la technologie qu'il utilise. Il y a donc quelques éléments essentiels à préciser.
48. Premièrement, les AV doivent être numériques et doivent eux-mêmes être échangés ou transférés numériquement et pouvoir être utilisés à des fins de paiement ou d'investissement. En choisissant les termes « échangé » et « transféré », le GAFI a intentionnellement créé une définition large et générale de l'AV, qui couvre un grand éventail d'activités. Cela peut inclure, par exemple, l'émission d'un actif à l'attention d'une autre personne, l'échange de l'actif contre quelque chose d'autre, son transfert à quelqu'un d'autre ou au nom de quelqu'un d'autre, la modification de sa propriété ou sa destruction.
49. Les AV ne peuvent pas être simplement des représentations numériques de monnaies fiduciaires, de titres et d'autres actifs financiers dont il est déjà question ailleurs dans les Recommandations du GAFI, sans avoir eux-mêmes la capacité inhérente d'être échangés ou transférés numériquement et la possibilité d'être utilisés à des fins de paiement ou d'investissement.
50. Pour cette raison, un enregistrement bancaire conservé au format numérique, par exemple, qui représente la propriété en monnaie fiduciaire d'une personne n'est pas un AV. S'il s'agit d'un simple registre déclaratif de propriété ou de positions dans un actif financier déjà couvert par les Normes du GAFI, ce n'est pas un AV. Toutefois, un actif numérique échangeable contre un autre actif, comme un stablecoin échangeable contre une monnaie fiduciaire ou un AV à un taux stable, pourrait encore être qualifié d'AV. La question centrale dans ce contexte est de savoir si l'AV a une valeur intrinsèque à échanger ou à transférer et à utiliser à des fins de paiement ou d'investissement, ou si c'est simplement un moyen d'enregistrer ou de représenter la propriété de quelque chose d'autre. Il convient toutefois de répéter que les actifs qui ne sont pas considérés comme des AV ne doivent pas être présumés sortir du champ d'application des Normes du GAFI. Au lieu de cela, ils peuvent relever d'autres types d'actifs financiers, comme les valeurs mobilières, les matières premières, les produits dérivés ou la monnaie fiduciaire.

¹⁶ Il s'agit des règles relatives au contrôle préalable des clients (Recommandation 10) et des règles concernant les virements (Recommandation 16) (c'est-à-dire la règle de déplacement). Voir les Parties III et IV ci-dessous pour avoir plus d'explications sur ces obligations.

51. Le GAFI n'entend pas qu'un actif soit à la fois un AV et un actif financier. Il peut toutefois y avoir des cas où le même actif sera classé différemment selon différents contextes nationaux, ou bien où le même actif pourra être réglementé selon plusieurs catégories différentes. Pour définir si un nouvel actif numérique doit être considéré comme un actif financier ou comme un AV, les autorités doivent déterminer si leur régime actuel régissant les actifs financiers ou leur régime relatif aux AV peut être appliqué de manière appropriée aux nouveaux actifs numériques en question. Par exemple, si l'actif concerné est l'équivalent numérique fonctionnel de liquidités, d'un instrument négociable au porteur ou d'une action au porteur, les autorités devront examiner comment les mesures d'atténuation du régime pertinent pourront s'y appliquer.
52. Si cette caractérisation s'avère difficile, les juridictions devront évaluer leurs systèmes réglementaires et décider quelle désignation permettra d'atténuer et de gérer au mieux les risques liés au produit ou au service. Les juridictions devront également tenir compte de l'utilisation communément acceptée de l'actif (voir par exemple s'il est utilisé à des fins de paiement ou d'investissement) et du type de régime réglementaire le plus adéquat. Si une juridiction choisit de définir un actif comme un actif financier par opposition à un AV, les normes de LBC/FT existantes et les directives qui accompagnent les actifs financiers s'appliqueront. Conformément à l'approche neutre sur le plan technologique, un actif basé sur une blockchain qui est défini comme un actif financier ne relèvera probablement pas du présent Guide consacré aux AV. En effet, la technologie utilisée n'est pas le facteur déterminant pour décider si les Recommandations du GAFI s'appliquent. Des éléments du présent Guide peuvent toutefois s'avérer utiles pour les juridictions et pour le secteur privé, et devraient compléter d'autres orientations existant déjà dans le cadre de l'ABR. Néanmoins, tout actif servant à des paiements ou à des investissements doit être soumis aux obligations en vigueur, soit en tant qu'AV, soit en tant qu'actif financier d'un autre type.
53. Les actifs numériques qui sont uniques plutôt qu'interchangeables, et qui sont en pratique utilisés comme objets de collection plutôt que comme instruments de paiement ou d'investissement, peuvent être appelés jetons non fongibles (JNF) ou crypto-objets de collection. Ces actifs, en fonction de leurs caractéristiques, ne sont généralement pas considérés comme des AV selon la définition du GAFI. Toutefois, il est important de tenir compte de la nature des JNF et de leur fonction dans la pratique, et non de la terminologie ou des termes de marketing employés. Ils peuvent en effet être concernés par les Normes du GAFI, en dépit de la terminologie. Certains JNF qui, à première vue, ne semblent pas être des AV peuvent relever de la définition d'AV s'ils doivent concrètement être utilisés à des fins de paiement ou d'investissement. D'autres JNF sont des représentations numériques d'autres actifs financiers déjà couverts par les Normes du GAFI. Ces actifs sont donc exclus de la définition d'AV du GAFI, mais seront concernés par les Normes du GAFI en tant qu'actifs financiers de ce type.¹⁷ Étant donné que le domaine des AV évolue rapidement, l'approche fonctionnelle est particulièrement pertinente dans le cadre des JNF et d'autres actifs numériques similaires. Les pays devront donc envisager d'appliquer les Normes du GAFI aux JNF au cas par cas.
54. Le GAFI réaffirme dans son rapport au G20 qu'un stablecoin est couvert par les Normes soit en tant qu'AV, soit en tant qu'actif financier (par exemple un titre) selon

¹⁷ Voir paragraphe 50.

les mêmes critères que ceux utilisés pour tout autre type d'actif numérique, en fonction de sa nature exacte et du régime réglementaire d'un pays.

Qu'est-ce qu'un PSAV ?

55. Comme indiqué dans le Glossaire du GAFI, un « prestataire de services d'actifs virtuels » est toute *personne physique ou morale dont il n'est pas question ailleurs dans les Recommandations* et qui *exerce en tant que société* une ou plusieurs des activités ou opérations suivantes *pour ou au nom d'une autre personne physique ou morale* :
- i. Échange entre actifs virtuels et monnaies fiduciaires ;
 - ii. *Échange* entre une ou plusieurs formes d'actifs virtuels ;
 - iii. *Transfert*¹⁸ d'actifs virtuels ;
 - iv. *Conservation et/ou administration* d'actifs virtuels ou d'instruments permettant de contrôler des actifs virtuels ; et
 - v. *Participation à, et fourniture de services financiers liés à l'offre et/ou à la vente* d'un actif virtuel *par un émetteur*.
56. Comme pour la définition de l'AV, la définition du PSAV devra être comprise au sens large. Les pays doivent adopter une approche fonctionnelle et appliquer les concepts suivants qui sous-tendent la définition, pour arriver à déterminer si une entité exerce les fonctions d'un PSAV. Les pays ne doivent pas appliquer leur définition en se basant sur la nomenclature ou sur la terminologie choisie par l'entité pour se décrire elle-même ou pour décrire la technologie qu'elle utilise pour ses activités. Comme indiqué ci-dessus, les définitions ne dépendent pas de la technologie employée par le prestataire de services. Les obligations énoncées dans les Normes du GAFI découlent des services financiers sous-jacents proposés, sans tenir compte du modèle opérationnel, des outils technologiques, de la structure du grand livre, ni de toute autre caractéristique opérationnelle de l'entité. Pour mieux illustrer les notions de définition, les paragraphes suivants donnent des exemples dans lesquels des termes généraux sont employés pour décrire des modèles commerciaux courants. Toutefois, ces exemples ne doivent pas occulter le fait que la définition est censée être établie à partir d'une évaluation permettant de savoir si l'entité concernée fournit un service admissible, et non à partir de ces termes.
57. Avant de se pencher sur les fonctions spécifiques, il faut comprendre quelques éléments communs. Comme indiqué dans la définition de l'AV, pour éviter les répétitions ou les recoupements, la définition du PSAV s'applique uniquement aux entités « *non évoquées ailleurs dans les Recommandations* ». Elle exclut les IF ou les EPNFD dont il est question ailleurs dans les Normes du GAFI. Les juridictions doivent appliquer la définition la plus appropriée, en s'appuyant sur la compréhension des concepts de base de chaque définition. Dans le présent Guide, la principale différence entre les PSAV et les IF traditionnelles est l'application des

¹⁸ Dans ce contexte d'actifs virtuels, un transfert correspond à une transaction effectuée pour le compte d'une autre personne physique ou morale qui déplace un actif virtuel d'une adresse ou d'un compte d'actif virtuel à un(e) autre.

Recommandations 10 et 16, et les juridictions peuvent souhaiter appliquer la définition qui offre la couverture réglementaire et prudentielle la plus complète.¹⁹

58. La première utilisation du mot « *personne* » dans la définition désigne la personne qui exerce l'activité ou l'opération concernée indiquée dans les points (i)-(v) de la définition. La personne peut être soit une personne morale, comme une société, soit une personne physique (un individu).
59. « *exerce* » recouvre la fourniture et/ou la facilitation active d'un service, qui fait référence à une implication active dans les prestations répertoriées aux points (i)-(v) de la définition du PSAV. Cette définition exclut ainsi les participants secondaires qui ne fournissent pas ou ne facilitent activement aucune de ces activités, comme des entités prestataires de services Internet ou cloud.
60. La formulation « *en tant que société* » vise à exclure des PSAV ceux qui peuvent n'exercer que très rarement une fonction pour des raisons non commerciales. Pour satisfaire à cette partie de la définition, l'entité doit exercer cette fonction pour ou au nom d'une autre personne physique ou morale et pas pour elle-même ni pour des raisons commerciales, et elle doit le faire au moins de manière suffisamment régulière, plutôt que rarement.
61. La formulation « *pour ou au nom d'une autre personne physique ou morale* » comprend l'exercice de la fonction dans le cadre de la fourniture d'un service pertinent à une autre personne. Cette personne pour laquelle ou au nom de laquelle des services financiers peuvent être fournis peut également être désignée comme « utilisateur » ou « client » de ces services. Cela signifie, par exemple, qu'un transfert interne d'AV effectué par une seule personne morale au sein de cette personne morale (c'est-à-dire dans une des unités d'une société particulière par exemple) ne sera pas considéré comme effectué par un PSAV, à moins que ce transfert n'ait été fait pour ou au nom d'une autre personne dans le cadre d'une prestation de services de PSAV.
62. Une personne qui répondra à ces exigences sera alors un PSAV si elle mène une ou plusieurs des cinq catégories d'*activités ou d'opérations* décrites dans la définition du PSAV (à savoir « échange » d'actifs virtuels à fiat, « échange » d'actifs virtuels à actifs virtuels, « transfert », « conservation et/ou administration » et « participation à, et fourniture de services financiers liés à l'offre et/ou la vente par un émetteur »). Ce que couvre chaque point de la définition est précisé ci-dessous.

Échange et transfert

63. Le point (i) de la définition du PSAV fait référence à tout service dans lequel les AV peuvent être échangés contre une monnaie fiduciaire ou vice versa. Si les parties peuvent payer pour avoir des AV en utilisant de la monnaie fiduciaire ou payer en utilisant des AV pour avoir de la monnaie fiduciaire, l'offrant ou le fournisseur de ce service, lorsqu'il agit en tant que société, est un PSAV. De même, dans le point (ii), si les parties peuvent utiliser un type d'AV comme moyen d'échange ou de paiement pour obtenir un autre AV, l'offrant ou le fournisseur de ce service, lorsqu'il agit en

¹⁹ Ces différences sont liées au contrôle préalable des clients (CPC)(Recommandation 10), à l'abaissement du seuil de vigilance pour les transactions occasionnelles, et aux règles concernant les virements électroniques (Recommandation 16) qui s'appliquent de façon modifiée aux transferts d'AV (selon la règle de déplacement). Voir les Parties III et IV ci-dessous pour avoir plus d'explications sur ces obligations.

tant que société, est un PSAV. Il convient de souligner que les points (i) et (ii) englobent les activités énoncées ci-dessus, indépendamment du rôle que le prestataire de service joue vis-à-vis de ses utilisateurs en tant que mandataire, en tant que contrepartie principale pour la compensation ou le règlement des transactions, en tant que structure d'exécution, ou en tant qu'autre intermédiaire facilitant la transaction. Un PSAV n'a pas à fournir tous les éléments de l'échange ou du transfert pour être qualifié de PSAV, tant qu'il effectue l'échange en tant que société pour le compte d'une autre personne physique ou morale.

64. Le point (iii) de la définition de PSAV concerne tout service permettant aux utilisateurs de transférer la propriété ou le contrôle d'un AV à un autre utilisateur, ou de transférer des AV entre des adresses ou des comptes d'AV détenus par le même utilisateur. Les Normes du GAFI définissent le point (iii) comme le fait d'« effectuer une transaction pour le compte d'une autre personne physique ou morale qui déplace un actif virtuel d'une adresse ou d'un compte d'actifs virtuels à un(e) autre ». Pour illustrer concrètement ce que couvre ce point, il est utile d'examiner la nature actuelle de l'AV suite à un prétendu transfert. Si désormais une nouvelle partie détient ou est propriétaire de l'AV, a la capacité de transférer le contrôle de l'AV à d'autres, ou a la capacité de bénéficier de son utilisation, c'est donc que le transfert a probablement eu lieu. Ce contrôle ne doit pas nécessairement être unilatéral et les processus multi-signatures²⁰ ne sont pas intrinsèquement exclus (voir point (iv) ci-dessous), lorsqu'un PSAV réalise l'opération en tant que société pour le compte d'une autre personne physique ou morale. De même, si une personne conserve le contrôle unilatéral de ses actifs à tout moment, cela peut indiquer que le prestataire de services ne fournit pas un service admissible par rapport au point (iii). Ce prestataire peut cependant répondre aux impératifs du point (iii) s'il facilite activement le transfert (voir paragraphe 59). Sont également concernés les transferts entre utilisateurs d'un même PSAV, y compris lorsqu'un PSAV se sert d'un système de tenue de dossiers interne hors chaîne et que l'AV reste dans le même portefeuille ou compte omnibus sur la chaîne.
65. Ce point est conceptuellement similaire à ce que la Recommandation 14 sur les services de transfert de fonds et de valeur (STFV) énonce pour les actifs financiers.²¹ Un exemple de service concerné par le point (iii) est notamment la fonction facilitant activement l'envoi d'AV ou permettant aux utilisateurs d'envoyer des AV à d'autres personnes, comme dans le paiement d'une remise personnelle, le paiement de biens ou services non financiers ou le paiement d'un salaire. Un fournisseur proposant ce type de service sera probablement un PSAV.
66. Les services d'échange ou de transfert peuvent également se faire par le biais de technologies communément appelées échanges ou plateformes décentralisé(e)s. Une « application décentralisée ou distribuée (AppD) », par exemple, est un terme qui désigne un logiciel fonctionnant sur une blockchain ou une technologie similaire. Parfois, ces applications facilitent ou viennent soutenir d'autres protocoles, applications ou actifs numériques et leur transfert. Ces applications ou

²⁰ Dans un processus ou un modèle multi-signatures, une personne a besoin de plusieurs signatures numériques (et donc de plusieurs clés privées) pour effectuer une transaction à partir d'un portefeuille.

²¹ Voir la Recommandation 14 dans la Partie III pour avoir de plus amples informations sur les obligations des PSAV concernant les STFV, ainsi que sur les obligations, pour les prestataires de STFV, d'intégrer des agents à leurs programmes de LBC/FT et de veiller à ce qu'ils respectent bien ces programmes.

plateformes fonctionnent souvent sur un grand livre décentralisé, mais ont généralement encore une partie centrale dans laquelle il existe une certaine implication ou un certain contrôle, par exemple pour créer et lancer un AV, pour développer des fonctions AppD et des interfaces utilisateur pour les comptes ayant une « clé » administrative, ou pour percevoir des frais. Souvent, une AppD peut être programmée pour obliger un utilisateur à payer des frais pour interagir avec elle, frais qui sont généralement payés en AV, au bénéfice final du propriétaire / de l'opérateur / du développeur / de la communauté. Les AppD peuvent faciliter ou exécuter des échanges ou des transferts d'AV. Lorsque ces AppD proposent des services financiers, comme ceux proposés par les PSAV, le terme « finance décentralisée » (FiDé) est couramment employé.

67. Une application de FiDé (c'est-à-dire le logiciel) n'est pas un PSAV selon les Normes du GAFI, car les Normes ne s'appliquent pas aux logiciels ou aux technologies sous-jacent(e)s (voir paragraphe 82 ci-dessous). Toutefois, les créateurs, propriétaires et exploitants ou certaines autres personnes qui conservent le contrôle ou une influence suffisante dans les accords de FiDé, même si ces accords semblent décentralisés, peuvent relever de la définition d'un PSAV donnée par le GAFI lorsqu'ils fournissent ou facilitent activement des services de PSAV. C'est le cas même si d'autres parties jouent un rôle dans le service ou si certaines parties du processus sont automatisées. Les propriétaires/exploitants peuvent souvent être distingués par leur relation avec les activités entreprises. Par exemple, ils peuvent avoir un contrôle ou une influence suffisante sur les actifs ou sur des aspects du protocole du service, et une relation commerciale continue peut exister entre eux et les utilisateurs, même si tout cela se fait par le biais d'un contrat intelligent ou dans certains cas, par des protocoles de vote. Les pays peuvent également envisager d'autres facteurs, comme le fait de savoir si une partie profite du service ou a la capacité de définir ou de modifier les paramètres pour identifier le propriétaire/l'opérateur d'un dispositif de FiDé. Ce ne sont pas les seules caractéristiques qui peuvent faire du propriétaire/de l'opérateur un PSAV mais ce sont de bons exemples. Selon la manière dont un dispositif de FiDé fonctionne, des PSAV supplémentaires peuvent interagir avec lui.
68. En raison de l'existence partout dans le monde de nombreux projets open source et de nombreux acteurs du développement dans ce domaine, les projets de FiDé croissent rapidement en nombre et en capacités. Bien que ce Guide vise à fournir une orientation, les pays doivent évaluer les faits et les circonstances de chaque situation individuelle pour déterminer s'il existe une ou plusieurs personnes identifiables, qu'elles soient morales ou physiques, qui fournissent un service sécurisé. Les termes employés par les dispositifs de FiDé à des fins de marketing ou pour se présenter eux-mêmes ne sont pas déterminants, pas plus que la technologie spécifique qu'ils emploient, pour définir si le propriétaire ou l'opérateur est un PSAV. Les pays doivent appliquer les principes énoncés dans les Normes d'une manière qui permette d'interpréter les définitions au sens large, mais en tenant compte du but recherché par l'approche fonctionnelle. Il semble assez courant que les dispositifs de FiDé soient qualifiés de décentralisés alors qu'ils incluent en réalité une personne ayant un contrôle ou une influence suffisante ; les juridictions devront donc appliquer la définition de PSAV sans tenir compte de la description que les dispositifs de FiDé font d'eux-mêmes. Les pays doivent être guidés par le principe selon lequel le GAFI entend définir les personnes physiques ou morales qui exécutent, en tant que société, les services financiers concernés par la définition.

S'ils répondent à la définition de PSAV, les propriétaires/exploitants doivent procéder à des évaluations des risques de BC/FT avant le lancement ou l'utilisation du logiciel ou de la plateforme, et prendre les mesures appropriées pour gérer et atténuer ces risques de manière continue et prospective.²² Dans les cas où une personne peut acheter des jetons de gouvernance d'un PSAV, le PSAV doit conserver la responsabilité de satisfaire aux obligations en matière de LBC/FT. Un détenteur de jeton individuel dans un tel scénario n'a pas cette responsabilité si ce détenteur n'exerce pas un contrôle ou une influence suffisante sur les activités de PSAV menées en tant que société pour le compte d'autres personnes.

69. Lorsqu'il n'a pas été possible d'identifier une personne morale ou physique ayant un contrôle ou une influence suffisante sur un dispositif de FiDé, il peut ne pas y avoir de propriétaire/d'exploitant principal répondant à la définition d'un PSAV. Les pays doivent surveiller l'émergence des risques posés par les services et dispositifs de FiDé dans de telles situations, notamment en collaborant avec des représentants de leur communauté de FiDé. Les pays doivent envisager, le cas échéant, des mesures d'atténuation lorsqu'ils ont connaissance du fait que des services de FiDé opèrent de cette manière. Ces mesures peuvent être prises avant le lancement du service ou si nécessaire, pendant l'exécution des services FiDé proposés. À titre d'exemple, lorsqu'aucun PSAV n'est identifié, les pays peuvent envisager la possibilité d'exiger qu'un PSAV réglementé prenne part à des activités liées au dispositif de FiDé conformément à l'AFR du pays ou à d'autres mesures d'atténuation. Les pays peuvent aussi étudier les risques de BC/FT et des mesures d'atténuation potentielles en s'inspirant des transactions P2P, telles qu'elles sont expliquées dans le présent Guide.²³
70. D'autres services ou modèles commerciaux courants d'AV peuvent également constituer des activités d'échange ou de transfert basées sur les points (i), (ii) et (iii) de la définition du PSAV. Les personnes physiques ou morales à l'origine de ces services ou modèles seront des PSAV si elles exercent ou assurent l'activité en tant que société pour le compte d'une autre personne. Il peut s'agir :
- a. de services de séquestre d'AV, y compris de services impliquant la technologie des contrats intelligents à laquelle les acheteurs d'AV ont recours pour envoyer, recevoir ou transférer de la monnaie fiduciaire en échange d'AV, lorsque l'entité fournissant le service détient les fonds ;
 - b. de services de courtage qui facilitent l'émission et la négociation d'AV pour le compte d'utilisateurs d'une personne physique ou morale ;
 - c. de services d'échange de carnets de commandes, qui regroupent les commandes pour les acheteurs et les vendeurs, généralement en permettant aux utilisateurs de trouver des contreparties, de découvrir les prix et de négocier, éventuellement grâce à un moteur de correspondance qui rapproche les ordres d'achat et de vente des utilisateurs. Toutefois, une plateforme qui met seulement en relation des acheteurs et des vendeurs d'AV sans proposer aucun des services figurant dans la définition d'un PSAV ne sera pas un PSAV; et il peut s'agir enfin

²² Voir la Recommandation 15 dans la Partie III ci-dessous pour avoir plus d'informations sur les obligations des PSAV en matière de nouvelles technologies.

²³ Voir les paragraphes 37 à 41 et 104 à 106 du présent Guide.

- d. de services de trading avancés, qui permettent aux utilisateurs d'accéder à des techniques de trading plus sophistiquées, comme le trading sur marge ou le trading algorithmique.
71. Les modèles commerciaux d'échange et/ou de transfert peuvent inclure des services d'échanges ou de transfert d'AV qui facilitent l'échange d'AV contre de la monnaie fiduciaire et/ou d'autres formes d'AV pour des rémunérations (par exemple pour des honoraires, une commission, un spread ou un autre avantage). Ces modèles acceptent généralement un large éventail de moyens de paiement, comme l'argent liquide, les virements, les cartes de crédit et les AV. Les services traditionnels d'échange ou de transfert d'AV peuvent être affiliés à un administrateur, non affiliés, ou confiés à un prestataire extérieur. Les fournisseurs de kiosques (souvent appelés « guichets automatiques », « guichets automatiques de bitcoins », ou « distributeurs automatiques ») peuvent également entrer dans les définitions ci-dessus parce qu'ils assurent ou facilitent activement des opérations impliquant des AV via des terminaux électroniques physiques (les kiosques) qui permettent au propriétaire/à l'exploitant de faciliter l'échange d'AV contre de la monnaie fiduciaire ou d'autres AV, et/ou l'échange de monnaie fiduciaire contre des AV.

*Conservation et/ou administration*²⁴

72. Le point (iv) de la définition du PSAV doit également être lu en détail. Toute entité ayant la capacité d'exercer un contrôle sur les AV peut remplir les conditions du point (iv), car cela correspond à la signification des notions d'« administration » et de « conservation ». Plus simplement, « conservation » veut dire détenir un AV ou les clés privées de cet AV pour le compte d'une autre personne. Le terme « administration » peut également inclure la notion de gestion d'AV pour ou au nom d'une autre personne.
73. Le terme « contrôle » doit être compris comme la capacité à détenir, échanger, transférer ou dépenser l'AV. Les parties qui peuvent utiliser un AV ou modifier sa disposition en ont le contrôle. Comme dans la définition de « transfert », cela ne signifie pas que le contrôle doit être unilatéral. Le « contrôle » peut inclure des situations dans lesquelles des clés ou des identifiants détenus par des tiers sont nécessaires pour modifier la disposition des actifs, comme des processus multi-signatures. L'existence d'un modèle multi-signatures ou de modèles dans lesquels plusieurs parties doivent utiliser des clés pour qu'une transaction puisse se faire ne signifie pas qu'une entité particulière ne conserve pas le contrôle, selon l'importance de l'influence qu'elle peut avoir sur les AV. Cette explication du contrôle est également valable pour interpréter la formulation « permettant de contrôler » dans la définition du point (iv).
74. Cette partie de la définition comprend, par exemple, la plupart des prestataires de services de portefeuille de dépôt parce qu'ils détiennent et/ou ont la garde d'AV au nom d'une autre personne. Ceux qui peuvent proposer des services de séquestre, comme les avocats, doivent se demander s'ils fournissent ce service fréquemment

²⁴ La terminologie employée dans cette partie (comme « conservation », « administration » et « services secondaires ») est utilisée et interprétée par rapport aux AV/PSAV. Ces termes ne doivent pas être confondus avec leur utilisation dans d'autres situations (par exemple en ce qui concerne les services bancaires et autres instruments ou services financiers traditionnels).

en tant que société et s'ils apportent effectivement eux-mêmes les éléments de contrôle ou s'ils sont apportés par une partie à laquelle ils sous-treatent le contrôle, comme un prestataire de services de portefeuille de dépôt auquel ils confient les AV. Fournir les fonctions décrites dans la définition doit être le facteur déterminant pour identifier un PSAV, plutôt que le fait d'être classé dans la catégorie des avocats. En cas de doute, le langage simple des définitions doit être interprété avec souplesse pour englober toute entité qui assure le contrôle des AV pour ou au nom d'une autre personne.

75. Dans le cadre du point (iv) de la définition du PSAV, les pays doivent tenir compte des services ou des modèles commerciaux qui assurent la fonction de protection des AV d'une personne ou qui ont le pouvoir de gérer ou de transférer les AV, en supposant que cette gestion et cette transmission ne seront effectuées que conformément aux instructions du propriétaire/de l'utilisateur. Les services de conservation et d'administration peuvent inclure des personnes qui ont le contrôle de la clé privée d'AV appartenant à une autre personne, ou le contrôle de contrats intelligents dont elles ne sont pas parties prenantes, ce qui implique que les AV appartiennent à une autre personne.
76. Les sociétés qui fournissent simplement une infrastructure auxiliaire pour permettre à une autre entité de proposer ce service, comme les fournisseurs de stockage de données dans le cloud ou les prestataires de services d'intégrité chargés de vérifier l'exactitude des signatures, ne répondront normalement pas à cette définition. D'une manière générale, ce point ne concerne pas non plus les développeurs de logiciels ou les fournisseurs de portefeuilles non hébergés dont le rôle consiste uniquement à développer et/ou à vendre les logiciels/le matériel.²⁵ Cependant, les pays doivent examiner les faits et les circonstances spécifiques pour appliquer la définition à des cas particuliers.

Participation à, et fourniture de services financiers liés à l'offre et/ou la vente par un émetteur

77. La définition du PSAV par le GAFI vise à couvrir les activités liées aux offres initiales de jetons (initial coin offerings ou ICO). Les ICO sont généralement un moyen de lever des fonds pour de nouveaux projets auprès des premiers bailleurs de fonds. Le point (v) concerne plus particulièrement les personnes qui apportent leur contribution ou fournissent des services financiers connexes dans l'offre et/ou la vente d'AV par des émetteurs en menant des actions comme des ICO. Ces personnes peuvent être affiliées ou non à l'émetteur qui souhaite lancer une ICO dans le cadre de l'émission, l'offre, la vente, la distribution, la circulation continue sur le marché et l'échange d'un AV. Par exemple, cela peut englober des sociétés acceptant des bons de commande et des fonds et achetant les AV d'un émetteur pour revendre et distribuer les fonds ou les actifs, ainsi que la constitution de livres comptables, la souscription, la tenue de marchés et l'activité d'agent de placement, etc. D'autres éléments de la définition du PSAV peuvent également correspondre à des sociétés prenant part à des ICO. Les personnes physiques et morales participant à cette émission peuvent également assurer des services d'échange, de transfert ou de conservation, conformément aux points (i)-(iv) de la définition du PSAV. Cela concerne plus particulièrement les émetteurs d'AV qui en plus d'émettre l'AV, en exécutent l'offre/la vente par exemple via une ICO.

²⁵ Voir paragraphe 82.

78. Pour plus de clarté, il faut préciser que l'action unique qui consiste à émettre un AV²⁶ entièrement par soi-même n'est pas un service envisagé par le point (v) de la définition du PSAV. Toutefois, si une personne effectue l'échange et le transfert d'AV émis en tant que société pour ou au nom d'une autre personne, ce service se rapportera à la définition, de même qu'une contribution à la fourniture de services financiers liés à une ICO associée à l'émission. Le fait de créer un logiciel d'AV pour émettre un AV ne fait pas de son créateur un PSAV, sauf si ce créateur exerce également des fonctions mentionnées dans la définition en tant que société pour ou au nom d'une autre personne.
79. Les obligations en vigueur en matière de LBC/FT d'une juridiction régissant les prestataires de services qui contribuent à la fourniture de services financiers relatifs à l'émission, l'offre, la vente et/ou la distribution par un émetteur, comme dans le cadre des ICO, peuvent impliquer une ou plusieurs réglementations nationales de LBC/FT et d'autres réglementations, concernant notamment les transmissions de fonds, les titres, les matières premières et/ou les produits dérivés.

Encadré 2. Exemple de caractéristiques des offres initiales de jetons (ICO)

Des actifs numériques peuvent être émis et/ou transférés en utilisant la technologie du grand livre distribué ou de la blockchain. Une opération communément appelée ICO (offre initiale de jetons) est un système de distribution de ces actifs. Dans une ICO, un émetteur ou un promoteur offre généralement un actif numérique à la vente en échange d'une devise fiduciaire ou d'un autre AV. Les ICO sont généralement annoncées et promues en ligne via divers supports marketing. Les émetteurs ou promoteurs publient souvent un « livre blanc » décrivant le projet et faisant la promotion de l'ICO. Les émetteurs ou promoteurs peuvent indiquer aux acheteurs potentiels que les capitaux levés lors des ventes serviront à financer le développement d'une plateforme numérique, d'un logiciel ou d'autres projets et qu'à un moment donné, l'actif numérique pourra lui-même être utilisé pour accéder à la plateforme, pour se servir du logiciel ou pour participer au projet d'une autre manière. Pendant l'offre, les émetteurs ou promoteurs peuvent laisser les acheteurs de l'actif numérique espérer un retour sur investissement ou une part des rendements générés par le projet. Après leur émission, les actifs numériques peuvent être revendus à d'autres personnes sur un marché secondaire (par exemple sur des plateformes de négociation d'actifs numériques ou par l'intermédiaire de PSAV).

Pour déterminer comment la définition de PSAV s'applique aux entités dans une ICO, ce sont les faits et les circonstances sous-jacents d'un actif, d'une activité ou d'un service qui détermineront la catégorisation, plutôt que les qualificatifs ou la terminologie utilisés par les acteurs du marché. Par exemple, une personne crée un actif numérique qui répond à la

²⁶ Dans ce contexte une émission correspond à la création d'un AV, à distinguer de l'offre et/ou de la vente de cet AV liée à son émission.

définition d'un AV. La personne vend cet AV à des acheteurs, même si l'AV lui-même peut être remis à l'acheteur à une date ultérieure et que la société utilise la valeur reçue de la vente pour développer la plateforme ou l'écosystème dans lequel l'AV peut éventuellement être utilisé. Dans ce scénario, la personne qui vend l'AV est un PSAV si, en plus de l'émission elle-même, elle mène d'autres activités qui relèvent de n'importe quel point de la définition du PSAV (par exemple, si elle échange cet AV contre de la monnaie fiduciaire ou d'autres AV (points (i) et (ii)), ou si elle apporte des liquidités dans l'AV en agissant en tant que teneur de marché suite à l'ICO (point (v)). Les sociétés fournissant des services financiers liés à la vente de l'AV par la personne (par exemple en agissant comme courtier ou comme négociant pour la personne), seront alors des PSAV conformément au point (v) de la définition du PSAV, qu'elles soient ou non officiellement affiliées à la personne. Le fait que le client ait l'intention d'utiliser l'AV comme investissement ou comme moyen de paiement n'a pas d'importance.

L'actif numérique dans l'exemple ci-dessus peut aussi être considéré comme un titre par la législation d'un pays. Dans ce cas, selon les faits et les circonstances, les lois sur les valeurs mobilières d'un pays peuvent s'appliquer. Par conséquent, la question de savoir si l'émetteur de l'actif numérique sera considéré comme un PSAV ou comme un émetteur de titres dépendra des faits et des circonstances spécifiques de l'ICO et de la législation du pays. D'autres juridictions peuvent également avoir une approche différente qui peut inclure les jetons de paiement. Une personne peut exercer une activité susceptible de l'exposer à plusieurs types de cadre réglementaire, et les actifs numériques utilisés par cette personne peuvent également être soumis à plusieurs types de cadre réglementaire.

Champ d'application des définitions

80. Malgré les nombreux termes marketing qui changent souvent et les modèles commerciaux innovants développés dans ce secteur, le GAFI prévoit qu'il n'y aura que très peu de dispositifs d'AV sans PSAV impliqués à un moment ou à un autre si les pays respectent la définition. Les pays doivent être particulièrement attentifs à toute allégation que les sociétés pourraient formuler concernant les modèles de décentralisation ou de services distribués, et effectuer leur propre évaluation du modèle commercial en fonction de ses risques et de leur capacité à atténuer ces risques.
81. Comme indiqué précédemment, les Normes du GAFI sont neutres sur le plan technologique. Ainsi, le GAFI ne cherche pas à réglementer la technologie qui soutient les AV ou les activités des PSAV. Le GAFI cherche plutôt à réglementer les personnes physiques ou morales derrière ces technologies qui exercent en tant que société les activités de PSAV susmentionnées au nom d'une autre personne physique ou morale.
82. Une personne qui crée ou vend une application logicielle ou une plateforme d'AV (c'est-à-dire un développeur de logiciels) ne peut donc pas être un PSAV lorsqu'il ne fait que créer ou vendre cette application ou cette plateforme. L'utilisation de

l'application ou de la plateforme pour exercer des fonctions de PSAV en tant que société pour le compte d'autrui, changerait toutefois cette résolution. En outre, une partie qui dirige la création et le développement du logiciel ou de la plateforme pour pouvoir fournir des services de PSAV en tant que société pour ou au nom d'une autre personne, peut également être qualifiée de PSAV, en particulier si elle conserve le contrôle ou une influence suffisante sur les actifs, le logiciel, le protocole ou la plateforme, ou toute relation commerciale continue avec les utilisateurs du logiciel, même si cela est exercé par le biais d'un contrat intelligent. Cette catégorie de PSAV devra donc respecter les obligations en vigueur en matière de LBC/FT. À ce titre, ces PSAV devront procéder à des évaluations des risques de BC/FT avant le lancement ou l'utilisation du logiciel ou de la plateforme, et prendre les mesures appropriées pour atténuer les risques de manière continue et prospective.

83. Le GAFI ne cherche pas non plus à réglementer en tant que PSAV les personnes physiques ou morales qui fournissent des services ou des produits auxiliaires à un réseau d'AV. La fourniture de ces services auxiliaires concerne par exemple les fabricants de porte-monnaie électroniques ou les fournisseurs de portefeuilles non hébergés, dans la mesure où ils n'exercent pas aussi, ou ne facilitent pas activement en tant que société, l'une des activités ou opérations d'AV susmentionnées pour ou au nom d'une autre personne. De même, les personnes physiques ou morales qui exploitent seulement un réseau d'AV et ne s'engagent dans, ni ne facilitent aucune des activités ou opérations d'un PSAV pour le compte de leurs clients (par exemple en proposant des services de réseau et d'infrastructure Internet, ou des ressources informatiques comme des services cloud et en créant, validant et diffusant des blocs de transactions) ne sont pas des PSAV en vertu des Normes du GAFI, même si elles exercent ces activités en tant que société.
84. De même que le GAFI ne cherche pas à réglementer les utilisateurs individuels d'AV (n'agissant pas comme une société) comme des PSAV, (tout en reconnaissant que ces utilisateurs peuvent encore être soumis à des obligations de conformité en vertu des sanctions ou du cadre d'application d'une juridiction), le GAFI ne cherche pas non plus à saisir les types d'éléments en circuit fermé qui sont non transférables, non échangeables et ne peuvent pas être utilisés à des fins de paiement ou d'investissement. Ces éléments peuvent être des miles aériens, des récompenses de cartes de crédit ou des récompenses ou points similaires de programme de fidélité, qu'un individu ne peut pas vendre sur un marché secondaire en dehors du système en circuit fermé. Au contraire, les définitions d'AV et de PSAV visent à saisir des activités et des opérations financières spécifiques (à savoir les transferts, les échanges, la conservation et l'administration, les prestations de services financiers associés à une émission, etc.) et des actifs convertibles ou interchangeable au taux du marché, que ce soit d'actifs virtuels à actifs virtuels, d'actifs virtuels à fiat ou de fiat à actifs virtuels. L'acceptation d'AV en paiement de biens et de services, comme quand un commerçant accepte des AV pour l'achat de marchandises par exemple, ne constitue pas non plus une activité de PSAV. Un service qui facilite l'acceptation des AV comme paiement par des sociétés sera toutefois un PSAV.
85. Les réglementations de LBC/FT s'appliqueront aux opérations concernant des AV et aux PSAV, quel que soit le type d'AV impliqué dans l'activité financière (par exemple un PSAV qui utilise ou propose des CAR à une autre personne pour diverses transactions financières), la technologie sous-jacente (par exemple qu'ils utilisent le réseau principal ou aient recours à la superposition intégrée ou à d'autres solutions évolutives), ou les services supplémentaires que la plateforme est

- susceptible d'intégrer (comme un mélangeur ou d'autres fonctionnalités destinées à brouiller les pistes).
86. Pour ce qui concerne les stablecoins, toute une série d'entités sont impliquées dans leur fonctionnement. Les stablecoins peuvent avoir un développeur central ou un organe de gouvernance. Un organe de gouvernance se compose d'une ou plusieurs personnes physiques ou morales qui établissent ou participent à l'établissement des règles régissant le dispositif du stablecoin (par exemple qui déterminent les fonctions du stablecoin, ceux qui peuvent accéder à ce dispositif et si/comment des mesures préventives de LBC/FT sont intégrées au dispositif). Cet organe peut également exécuter les fonctions de base du dispositif stablecoin (comme la gestion de la fonction de stabilisation) ou les déléguer à d'autres entités. Il peut également gérer l'intégration du stablecoin dans les plateformes de télécommunications, ou promouvoir le respect de règles communes dans le dispositif stablecoin.
 87. Lorsqu'un tel organe central existe dans un dispositif stablecoin, il sera, en général, concerné par les Normes du GAFI en tant qu'IF ou en tant que PSAV. C'est plus particulièrement le cas si l'organe de gouvernance assure d'autres fonctions dans le dispositif stablecoin. Un tel organe doit donc effectuer des évaluations des risques de BC/FT avant le lancement ou l'utilisation du stablecoin, et prendre les mesures appropriées pour gérer et atténuer les risques dans l'ensemble du dispositif avant le lancement.²⁷
 88. Tous les stablecoins ne peuvent pas avoir un organe central facilement identifiable qui soit un PSAV ou une IF. Cependant, il est très probable que l'existence de ce type de structure soit nécessaire pour dynamiser le développement et le lancement d'un tel dispositif avant sa sortie. Si cette entité était une société et exerçait des fonctions de PSAV, cela la soumettrait alors à des mesures réglementaires ou prudentielles dans la phase de pré-lancement. S'il n'existe pas de PSAV ou d'IF clairement identifiables, un pays doit examiner attentivement les risques présentés par un stablecoin donné et le cas échéant, la nécessité de prendre des mesures d'atténuation (voir, par exemple, les mesures d'atténuation concernant les transactions P2P aux paragraphes 105 et 106). En outre, il ne s'agit pas d'impliquer ceux qui développent uniquement du code logiciel, mais plutôt les personnes engagées dans un dispositif de stablecoin qui assurent ou fournissent des services financiers concernés par les points de la définition de PSAV.
 89. Plusieurs autres entités du dispositif de stablecoin peuvent également avoir des obligations en matière de LBC/FT, comme celles assurant des services d'échanges ou de portefeuille de dépôt. Pour le démontrer, une étude de cas hypothétique est présentée dans l'encadré 3. Il est important de souligner que les détails exacts de tout dispositif doivent faire l'objet d'un examen indépendant pour rendre ces conclusions.²⁸

²⁷ Voir la Recommandation 15 dans la Partie III ci-dessous pour avoir plus d'informations sur les obligations des PSAV en matière de nouvelles technologies. Sont également concernés les fournisseurs de « Nouveaux produits et services de paiement (NPSP) » dont le cas est évoqué dans le rapport du GAFI sur les cartes prépayées, les paiements mobiles et les services de paiement sur Internet. Pour de plus amples informations : www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Guidance-RBA-NPPS.pdf.

²⁸ Plus de détails sur l'application des Normes du GAFI à différentes entités dans un dispositif de « soi-disant stablecoins » sont apportés dans le [Rapport du GAFI au G20 sur les soi-disant stablecoins](#).

Encadré 3. Étude de cas hypothétique d'un dispositif de stablecoin et de l'application des Normes du GAFI

Scénario²⁹

Une société (« la Société ») conçoit une plateforme basée sur la technologie du grand livre distribué pour émettre un actif numérique destiné à agir comme un stablecoin (« la Pièce »).

La Pièce sera adossée à des actifs détenus dans des comptes dans plusieurs Institutions Financières mondiales (collectivement désignés comme « le Fonds de réserve »), qui sont gérés par la Société. La valeur de marché de la Pièce sera maintenue en concordance avec la valeur des actifs détenus dans le Fonds de réserve au travers du système du Participant autorisé. Seuls les Participants autorisés pourront acheter ou racheter des Pièces du Fonds de réserve par l'intermédiaire de la Société. Dans le cadre de l'écosystème proposé par la Société, la Société et des tierces parties (collectivement désignées comme les « Validateurs ») exploiteront un réseau blockchain autorisé utilisant l'infrastructure cloud d'autres tierces parties. La Société lève des fonds pour la Pièce par le biais d'une ICO.

La Société, les tierces parties et les utilisateurs individuels pourront accéder, utiliser et effectuer des transactions avec la Pièce. Pour se connecter au réseau, toutes les tierces parties, comme les plateformes de négociation et les fournisseurs de portefeuille de dépôt, devront obtenir l'autorisation de la Société. Les portefeuilles de Pièces permettront aux utilisateurs d'envoyer, de recevoir et de stocker la Pièce, et les développeurs/tierces parties peuvent tous proposer leurs portefeuilles personnalisés. Les Pièces seront transférées conformément aux règles définies par la Société et évaluées par les régulateurs avant le démarrage de l'exploitation. Les commerçants pourront également utiliser la Pièce comme paiement de biens et services.

Les entités assujetties et leurs obligations en matière de LBC/FT en vertu des Normes du GAFI.

Dans ce Scénario, la Société est un PSAV ou une IF en vertu des Normes du GAFI car l'échange de la Pièce avec des Participants autorisés, y compris par sa levée de fonds via l'ICO, fait partie de ses attributions. La Société aura des obligations en matière de LBC/FT en plus de celles d'autres tierces parties ayant des obligations en matière de LBC/FT dans l'écosystème. En vertu des Normes du GAFI, la Société devra prendre des mesures appropriées pour atténuer les risques de BC/FT dans l'ensemble de l'écosystème (par exemple au niveau de la conception de la Pièce, des critères et du processus d'approbation des Participants autorisés, etc.).

Les Participants autorisés sont également des PSAV car leur rôle est notamment de faciliter l'émission, la distribution et la négociation des

AV. Les plateformes de trading sont des PSAV car l'échange des Pièces contre des monnaies fiduciaires et d'autres AV, le transfert des Pièces, et la conservation et/ou l'administration des Pièces font partie de leurs fonctions. Les fournisseurs de portefeuille de dépôt sont des PSAV car le transfert des Pièces et la conservation et/ou l'administration des Pièces font partie de leurs fonctions.

Les participants de l'écosystème qui ne relèvent pas de la définition des PSAV dans les Normes du GAFI sont : les IF mondiales dont les fonctions consistent seulement à gérer le Fonds de réserve (mais elles restent concernées par les Normes du GAFI en tant qu'IF) ; les Validateurs, à l'exception de la Société dont le rôle est uniquement de valider les transactions ; les prestataires de services de cloud dont les fonctions consistent simplement à faire fonctionner l'infrastructure ; les fabricants de portefeuilles de matériel dont le rôle est uniquement de fabriquer et de vendre les appareils ; les fournisseurs de logiciels de portefeuilles non hébergés dont les fonctions se limitent à développer et/ou à vendre le logiciel/matériel ; les commerçants qui ne font que fournir des biens et des services en échange de Pièces ; les développeurs de logiciels qui n'assurent aucune fonction de PSAV ; et les utilisateurs individuels.

Il est important de souligner que les détails exacts de tout dispositif doivent faire l'objet d'un examen préalable adéquat et indépendant pour rendre ces conclusions, et que l'application précise des mesures de LBC/FT dépendra individuellement de chaque pays. C'est seulement un exemple, et tous les stablecoins ne sont pas organisés de cette manière. Selon les pays, les lois relatives aux actifs financiers comme les titres, les matières premières et les produits dérivés peuvent également intervenir dans ce scénario. Les pays peuvent également adopter d'autres mesures s'ils considèrent que les risques de BC/FT sont excessivement élevés, par exemple en ce qui concerne les transactions P2P potentielles (voir les paragraphes 105 et 106 pour en savoir plus sur les mesures que les pays pourraient prendre).

90. Certaines plateformes et certains fournisseurs offrent la possibilité de réaliser des transferts d'AV directement entre utilisateurs individuels. Pour ces plateformes, la compréhension au sens large des définitions ci-dessus permettra de décider si les parties assurant un tel service sont des PSAV à partir de leur fonctionnement concret, et non à partir de la manière dont elles se présentent elles-mêmes ou de la technologie qu'elles emploient. Seules les entités qui offrent des fonctionnalités très limitées et qui n'assurent pas l'échange, le transfert, la conservation, l'administration, le contrôle et la fourniture de services financiers associés à une émission ne seront généralement pas des PSAV. Par exemple, il peut s'agir de sites web qui proposent seulement un forum permettant aux acheteurs et aux vendeurs

²⁹ Dans cette étude de cas, le scénario est adapté de l'étude de cas figurant dans le rapport de mars 2020 de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (IOSCO) sur les *Initiatives mondiales concernant les stablecoins*. Il a été adapté au contexte de la LBC/FT. Cet exemple est donné pour illustrer les obligations des personnes dans un dispositif de stablecoin fictif et il n'est pas censé être exhaustif.

de s'identifier et de communiquer entre eux sans offrir, même partiellement, les services inclus dans la définition de PSAV.

91. Pour la présentation que les plateformes P2P font d'elles-mêmes, les juridictions doivent se concentrer sur l'activité sous-jacente, et pas sur la marque ou sur le modèle commercial. Certains types de services de « mise en relation » ou de « recherche » peuvent également être considérés comme des PSAV même s'ils ne sont pas intégrés à la transaction. Le GAFI a une conception large des définitions d'AV et de PSAV et considère que la plupart des dispositifs actuellement en vigueur, même s'ils se classent eux-mêmes dans la catégorie des plateformes P2P, peuvent avoir au moins une partie impliquée à un certain stade du développement et du lancement du produit qui soit un PSAV. L'automatisation d'un processus conçu pour fournir des services sécurisés à une société ne libère pas la partie contrôlante de certaines obligations.
92. Pour déterminer si un prestataire de services correspond à la définition d'un PSAV, il faudra prendre en compte le cycle de vie des produits et services. Par exemple, le lancement d'un service qui proposera des prestations de PSAV imposera des obligations au PSAV, même si ces fonctions seront exécutées automatiquement par la suite, en particulier si le prestataire conserve un certain contrôle ou une influence suffisante, par exemple en définissant des paramètres, en possédant une clé administrative, en gardant un accès à la plateforme, en prélevant des frais ou en réalisant des profits. Le recours à un processus automatisé comme un contrat intelligent pour assurer des fonctions de PSAV ne décharge pas la ou les partie(s) de ses/leurs obligations en tant que PSAV. Dans ces cas-là, les parties ayant le contrôle considérées comme des PSAV doivent procéder à des évaluations des risques de BC/FT avant le lancement ou l'utilisation de la plateforme, et prendre les mesures appropriées pour atténuer les risques. Cela peut notamment inclure le fait de déléguer effectivement le respect des obligations relatives à la LBC/FT à une autre personne physique ou morale impliquée dans la plateforme.
93. Le GAFI reconnaît toutefois qu'une approche élargie peut causer des difficultés pratiques aux autorités compétentes pour identifier quelles entités sont des PSAV et définir leur périmètre réglementaire. Lorsqu'il est nécessaire d'évaluer une entité particulière pour déterminer s'il s'agit d'un PSAV ou d'évaluer un modèle commercial dont le statut de PSAV n'est pas clair, quelques questions d'ordre général peuvent aider à orienter la réponse. Parmi ces questions, il y a celles consistant à savoir qui tire profit de l'utilisation du service ou de l'actif, qui a établi les règles et qui peut les modifier, qui peut prendre des décisions affectant les opérations, qui a créé le produit ou le service et géré son lancement, qui entretient une relation commerciale continue avec une partie contractante ou une autre personne qui possède et contrôle les données relatives à ses opérations, et qui pourrait supprimer le produit ou le service. Les situations varieront au cas par cas, cette liste n'est pas définitive et elle ne donne que quelques exemples.
94. Les Normes du GAFI, y compris les définitions d'actif virtuel et de PSAV, correspondent aux normes minimales que les pays doivent mettre en place. Conformément à l'ABR, les pays peuvent choisir d'étendre leurs régimes de LBC/FT à d'autres actifs et entités numériques, au-delà de la définition du GAFI de l'actif virtuel et du PSAV. Cette décision doit être prise à partir d'une évaluation des risques de BC/FT, en tenant compte des difficultés liées aux différences de réglementation.

PARTIE III : APPLICATION DES NORMES DU GAFI AUX PAYS ET AUX AUTORITÉS COMPÉTENTES

95. La Partie III explique comment les Recommandations du GAFI relatives aux AV et aux PSAV s'appliquent aux pays et aux autorités compétentes, et se concentre sur l'identification et l'atténuation des risques associés aux opérations impliquant des AV, sur l'application de mesures préventives, le respect des impératifs en matière d'agrément et d'enregistrement, la mise en place d'une supervision efficace parallèlement à la supervision des activités financières connexes des IF, sur le déploiement d'une série de sanctions efficaces et dissuasives, et sur la facilitation de la coopération nationale et internationale. Presque toutes les Recommandations du GAFI sont directement pertinentes pour comprendre comment les pays doivent s'appuyer sur les autorités gouvernementales et sur la coopération internationale pour répondre aux risques de BC/FT associés aux AV et aux PSAV, et même si d'autres Recommandations sont moins directement ou moins explicitement liées aux AV ou aux PSAV, elles restent toujours pertinentes et applicables.
96. Les AV et les PSAV sont soumis à l'ensemble des obligations découlant des Recommandations du GAFI, telles que décrites dans la Note interprétative 15, y compris aux obligations applicables aux autres entités soumises à la réglementation de LBC/FT, sur la base des activités financières exercées par les PSAV et en tenant compte des risques de BC/FT associés aux activités ou opérations concernant des AV.
97. Cette Partie traite également de l'adoption d'une AFR par les superviseurs des PSAV.

Application des Recommandations dans le cadre des AV et des PSAV

Approche fondée sur les risques et coordination nationale

98. **Recommandation 1.** Les Recommandations du GAFI indiquent clairement que les pays doivent adopter une approche fondée sur les risques (AFR) pour s'assurer que les mesures visant à prévenir ou à atténuer les risques de BC/FT sont proportionnelles aux risques identifiés dans leurs juridictions respectives. Conformément à l'AFR, les pays doivent renforcer les exigences pour les situations ou activités à haut risque impliquant des AV. Lors de l'évaluation des risques de BC/FT associés aux AV, les types particuliers d'opérations financières avec des AV (comme des transactions P2P par exemple), et les activités ou opérations des PSAV, la distinction entre les AV centralisés et décentralisés, et le fait de savoir s'ils sont contrôlés ou pas par un PSAV réglementé, resteront probablement des aspects fondamentaux que les pays devront examiner. En raison des possibilités de renforcement de l'anonymat ou de dissimulation des flux financiers d'AV et des difficultés pour effectuer une surveillance efficace et un contrôle préalable des clients, y compris pour vérifier leur identité, les AV et les PSAV peuvent d'une

manière générale être considérés comme présentant des risques de BC/FT plus élevés susceptibles de nécessiter, le cas échéant, l'application de mesures de surveillance et de vigilance renforcées, en fonction de la situation du pays.

99. La Recommandation 1 exige que les pays identifient, comprennent et évaluent leurs risques de BC/FT et prennent des mesures visant à atténuer efficacement ces risques. Cette exigence s'applique aux risques associés aux nouvelles technologies en vertu de la Recommandation 15, y compris aux risques associés aux AV et aux PSAV qui exercent des activités, réalisent des opérations, ou fournissent des produits ou des services relatifs aux AV. La coopération entre secteur public et secteur privé peut aider les autorités compétentes à élaborer des politiques de LBC/FT pour les activités liées aux AV (comme par exemple des paiements d'AV, des transferts d'AV, des émissions d'AV, etc.) et, le cas échéant et si c'est applicable, pour les innovations technologiques et pour les produits et services émergents relatifs aux AV. La coopération peut également aider les pays à faire allouer et prioriser des ressources pour la LBC/FT par les autorités compétentes.
100. Le GAFI a modifié la Recommandation 1 et sa Note d'interprétation en octobre 2020 afin d'y inclure pour les pays, les IF et les EPNFD l'obligation d'évaluer les risques de financement de la prolifération (FP) tels que définis dans les Normes. En juin 2021, le GAFI a modifié la Note interprétative de la Recommandation 15 afin de préciser que ces exigences concernant le FP s'appliquent aussi aux PSAV. Pour clarifier ces exigences, le GAFI a publié en juin 2021 des Lignes directrices sur [*l'évaluation et de l'atténuation des risques de financement de la prolifération*](#). Ces lignes directrices concernent l'évaluation et l'atténuation des risques de FP par les pays et par les PSAV. Les pays doivent identifier et évaluer les risques de BC/FT/FP liés aux AV et prendre des mesures efficaces pour les atténuer.
101. Les autorités nationales doivent effectuer une évaluation coordonnée des risques liés aux activités, aux produits et aux services d'AV, ainsi que des risques associés aux PSAV et au secteur des PSAV en général dans leur pays. Cette évaluation des risques doit (i) permettre à toutes les autorités compétentes de comprendre comment les produits et services spécifiques aux AV spécifiques, s'intègrent et affectent toutes les juridictions réglementaires pertinentes aux fins de la LBC/FT (par exemple les systèmes de transfert et de paiement de fonds, les kiosques d'AV, les matières premières, les titres ou les émissions s'y rapportant, etc., comme indiqué dans la définition du PSAV) et (ii) promouvoir un traitement similaire de la LBC/FT pour des produits et services semblables présentant les mêmes profils de risque. Lors de la réalisation d'une évaluation des risques, il est particulièrement important d'inclure des personnes qui connaissent bien les AV, les PSAV et leur technologie sous-jacente.
102. Au fur et à mesure de l'évolution du secteur des PSAV, les pays devront envisager d'examiner les liens entre les mesures de LBC/FT concernant les opérations avec des AV et d'autres mesures réglementaires et prudentielles (par exemple la protection des consommateurs et des investisseurs, la sécurité et la solidité prudentielles, la sécurité informatique des réseaux, la fiscalité, etc.), car les mesures prises dans d'autres domaines peuvent avoir une incidence sur les risques de BC/FT. À cet égard, les pays devront envisager d'établir des politiques à court et à long terme afin de développer des cadres réglementaires et prudentiels complets pour les opérations impliquant des AV et pour les PSAV (ainsi que pour d'autres

entités assujetties opérant dans le cadre des AV), alors que l'adoption généralisée des AV se poursuit.

103. Les pays doivent également exiger des PSAV (ainsi que d'autres entités assujetties) qu'ils identifient et évaluent les risques de BC/FT associés à la fourniture ou à l'exécution d'opérations liées à des AV, ou associés à une offre de produits ou de services d'AV spécifiques, et qu'ils prennent des mesures efficaces pour atténuer ces risques. Lorsque les PSAV sont autorisés par la législation nationale, les pays, les PSAV, ainsi que les IF et les EPNFD, y compris les IF ou les EPNFD qui exécutent des opérations impliquant des AV ou fournissent des produits ou des services d'AV, doivent évaluer les risques de BC/FT associés et adopter une AFR pour assurer la mise en œuvre de mesures appropriées de prévention et d'atténuation de ces risques.
104. Comme pour les AV, il est important que les risques de BC/FT liés aux stablecoins, en particulier ceux susceptibles d'être adoptés massivement et pouvant être utilisés pour des transactions P2P, soient analysés de manière continue et prospective. Lors du développement de nouveaux produits, les PSAV et les autres entités assujetties doivent évaluer les risques de BC/FT avant de commercialiser ces produits et mettre en place des mesures d'atténuation avant leur lancement. Les mesures d'atténuation potentielles peuvent comprendre, par exemple, la limitation de la capacité des utilisateurs à effectuer des transactions de manière anonyme, le contrôle des personnes pouvant accéder au dispositif, le contrôle de l'intégration ou de la manière dont les mesures préventives de LBC/FT sont intégrées ou pas au dispositif, et/ou la vérification que dans le dispositif, les obligations en matière de LBC/FT des entités assujetties sont effectivement remplies, par exemple en utilisant un logiciel de contrôle des transactions et de détection des activités suspectes. Les superviseurs doivent s'assurer que ces mesures d'atténuation ont été mises en place pour être appliquées en continu avant d'accorder un enregistrement/un agrément. Il sera plus difficile d'atténuer les risques présentés par ces produits après leur lancement.

Transactions entre pairs (P2P)

105. Comme indiqué dans la Partie 2, les pays doivent également chercher à comprendre les risques de BC/FT liés aux transactions P2P et la manière dont ils sont traités dans leur juridiction. Les mesures que les pays doivent envisager pour aider à comprendre les risques liés aux transactions P2P sont notamment les suivantes :
 - a. mener des actions de sensibilisation auprès du secteur privé, y compris auprès des PSAV et des représentants du secteur P2P (par exemple en dispensant des conseils sur les exigences en matière de LBC/FT concernant les transactions P2P) ;
 - b. former du personnel spécialisé dans le contrôle, le renseignement financier (pour les CRF) et le maintien de l'ordre ; et
 - c. encourager le développement de méthodologies et d'outils, comme l'analyse des blockchains, pour recueillir et évaluer les indicateurs du marché P2P, les solutions d'atténuation des risques, et les méthodologies appliquées aux risques pour identifier les comportements suspects et déterminer si les

portefeuilles sont hébergés ou non,³⁰ y compris en collaborant avec les programmeurs/développeurs de ce secteur.

106. Selon les risques évalués associés aux transactions P2P ou à certains types de transactions P2P, les pays peuvent envisager de mettre en œuvre des solutions appropriées pour atténuer ces risques au niveau national. Ces solutions peuvent être :

- a. des contrôles qui facilitent la visibilité des opérations P2P et/ou des opérations avec des AV entre les entités assujetties et les entités non assujetties (ces contrôles peuvent inclure des équivalents d'AV aux déclarations de transactions en devises, ou une règle de tenue de registre relative à ces transferts) ;³¹
- b. une surveillance renforcée, continue et axée sur les risques des PSAV et des entités opérant dans le secteur des AV, en mettant particulièrement l'accent sur les transactions de portefeuilles non hébergés (avec par exemple une surveillance sur site et une surveillance hors site pour savoir si un PSAV a respecté la réglementation en vigueur concernant ces transactions) ;
- c. l'obligation, pour les PSAV, de faciliter les transactions uniquement vers/depuis des adresses/sources jugées acceptables par rapport à leur AFR;
- d. l'obligation, pour les PSAV, de faciliter les transactions uniquement vers/depuis des PSAV et d'autres entités assujetties ;
- e. de nouvelles exigences en matière de LBC/FT imposées aux PSAV qui autorisent les transactions vers/depuis des entités non assujetties (par exemple des exigences renforcées en matière de conservation de documents, de vigilance renforcée...) ;
- f. des directives soulignant l'importance du fait que les PSAV adoptent une AFR pour les transactions avec des clients qui effectuent ou facilitent des transactions P2P, étayées le cas échéant par une évaluation des risques et des publications concernant les indicateurs ou les typologies ; et
- g. des conseils et des avis publics, et des campagnes d'information pour sensibiliser aux risques engendrés par les transactions P2P (par exemple expliquer les risques spécifiques posés par les transactions P2P en s'appuyant sur l'évaluation d'utilisateurs spécifiques, les modèles de conduite observés, les risques locaux et régionaux, et sur des informations fournies par les régulateurs et les forces de l'ordre).

107. Outre les opérations P2P, le GAFI a identifié d'autres risques potentiels pouvant nécessiter des actions supplémentaires, notamment : des PSAV implantés dans des juridictions où les systèmes de LBC/FT sont faibles ou inexistantes (où des mesures de prévention en matière de LBC/FT n'ont pas été correctement mises en place) et des AV ayant des structures de gouvernance décentralisées (qui peuvent ne pas

³⁰ À ce jour, le GAFI n'a connaissance d'aucun moyen techniquement éprouvé pour identifier totalement, précisément et dans n'importe quelle situation le PSAV qui gère le portefeuille du bénéficiaire et ce uniquement à partir d'une adresse d'AV.

³¹ Ces obligations de déclaration sont semblables aux obligations de déclaration que le GAFI impose pour les transferts physiques transfrontaliers d'espèces importants effectués par des particuliers, et ce pour faire face aux risques de BC/FT associés à ces types de transactions (Recommandation 32).

avoir d'intermédiaire capable d'appliquer des mesures de LBC/FT).³² Ces risques peuvent nécessiter que les pays ou les PSAV identifient les risques propres à chaque pays et mettent en œuvre des mesures de protection spécifiques pour les transactions liées à des PSAV et à des pays manquant de réglementation, de supervision ou de contrôles appropriés axés sur ces risques. Ces risques sont particulièrement élevés en cas d'adoption massive.³³

Interdiction ou limitation des AV/PSAV

108. Une juridiction a le pouvoir discrétionnaire d'interdire ou de limiter les activités relatives aux AV ou les PSAV, et les activités liées aux AV menées par des entités non assujetties sur la base de l'évaluation des risques présentés et de la réglementation nationale, ou pour soutenir d'autres objectifs politiques non abordés dans le présent Guide (comme la protection des consommateurs et des investisseurs, la sécurité et la solidité, ou la politique monétaire). Il peut s'agir d'une interdiction générale ou d'une limitation de l'activité, ou d'interdictions ou de limitations spécifiques des produits ou services considérés comme présentant un niveau inacceptable de risque de BC/FT. Une telle interdiction ou limitation doit être prévue par la loi ou être appliquée par des moyens exécutoires.
109. Lorsqu'ils décident d'interdire ou de limiter les opérations impliquant des AV ou les PSAV, les pays doivent avoir compris les risques de BC/FT associés aux AV et aux PSAV. Les pays doivent également tenir compte de l'incidence qu'une telle interdiction peut avoir sur leurs risques de BC/FT. Qu'un pays opte pour l'interdiction, la limitation ou la réglementation des activités du secteur, des mesures supplémentaires peuvent être utiles pour atténuer les risques de BC/FT d'une manière générale. Par exemple, si un pays interdit les activités liées aux AV et les PSAV, les mesures d'atténuation devront comprendre l'identification des PSAV (ou d'autres entités assujetties susceptibles d'exercer des activités liées aux AV) qui opèrent illégalement dans la juridiction, et l'application de sanctions proportionnées et dissuasives à ces entités, et il faudra évaluer le risque que des services puissent être proposés dans ce pays par un PSAV basé à l'étranger. En fonction du profil de risque du pays, l'interdiction/la limitation devra tout de même nécessiter des actions de sensibilisation et des mesures d'exécution de la part du pays, ainsi que des stratégies d'atténuation des risques qui tiendront compte de l'aspect transfrontalier des opérations avec des AV (par exemple des paiements ou des transferts d'AV transfrontaliers) et des activités des PSAV. Les pays devront revoir périodiquement la base d'évaluation des risques sous-tendant la décision d'interdiction/de limitation, car les risques de BC/FT associés et la possibilité d'appliquer ce type de décision pourront évoluer rapidement.
110. La **Recommandation 2** requiert une coopération et une coordination nationales par rapport aux politiques de LBC/FT/FP, y compris dans le secteur des PSAV, elle est donc indirectement applicable aux pays dans le cadre de la réglementation et de la supervision des activités liées aux AV. Les pays doivent envisager de mettre en place des dispositifs, comme par exemple des groupes de travail ou des équipes interagences, pour permettre aux décideurs politiques, aux régulateurs, aux autorités de contrôle, aux CRF et aux autorités d'enquête et de poursuite pénale de

³² Voir le [Rapport du GAFI au G20 sur les soi-disant stablecoins](#) pour avoir plus d'informations.

³³ Voir paragraphe 40 pour avoir plus d'informations sur les risques de BC/FT liés à l'adoption massive et aux transactions P2P.

coopérer entre eux et avec toute autre autorité compétente pertinente, afin d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques, des réglementations et d'autres mesures efficaces pour répondre aux risques de BC/FT/FP associés aux opérations impliquant des AV et aux PSAV. Cela devrait englober la coopération et la coordination entre autorités compétentes pour assurer la compatibilité des exigences en matière de LBC/FT avec les règles de protection des données et de la vie privée et d'autres dispositions similaires (comme la sécurité/la localisation des données). La coopération et la coordination nationales sont particulièrement importantes pour tout ce qui touche aux AV, notamment en raison de leur nature très mobile et transfrontalière et de la manière dont les activités relatives aux AV surveillées ou réglementées peuvent impliquer plusieurs organes de réglementation (par exemple les autorités compétentes qui réglementent les opérations concernant les transferts de fonds, les titres, les matières premières ou les produits dérivés). En outre, la coopération nationale sur les questions d'AV est essentielle dans le cadre de la poursuite des enquêtes et de l'exploitation de divers outils interagences utiles au traitement du cyber-écosystème et/ou de l'écosystème des AV.

Traitement des actifs virtuels : interprétation des termes relatifs aux fonds ou à la valeur

111. Dans l'application des Recommandations du GAFI, les pays doivent prendre en considération tous les termes relatifs aux fonds ou à la valeur qui figurent dans les Recommandations, comme par exemple « biens », « produits », « capitaux », « fonds ou autres actifs » et autres « valeurs correspondantes », ainsi que ceux qui concernent les AV. Les pays doivent plus particulièrement, dans le cadre des AV, appliquer des mesures pertinentes en vertu des Recommandations 3 à 8, 30, 33, 35 et 38, qui contiennent toutes des références aux termes relatifs aux fonds ou à la valeur indiqués ci-dessus ou à d'autres termes similaires, afin d'empêcher l'utilisation abusive des AV dans le BC, le FT et le FP, et prendre des mesures contre tous les produits du crime impliquant des AV. Les Recommandations susmentionnées (dont certaines peuvent ne pas sembler directement applicables aux PSAV et aux entités soumises à des obligations similaires mais qui sont en fait applicables dans ce domaine) concernent le délit de BC, la confiscation et les mesures provisoires, le délit de FT, les sanctions financières ciblées, les organisations à but non lucratif, les pouvoirs d'application de la loi, les sanctions et la coopération internationale.
112. **Recommandation 3.** Pour l'application de la Recommandation 3, le délit de BC doit s'étendre à tout type de bien, quelle que soit sa valeur, qui représente directement des produits du crime, y compris dans le cadre des AV. Lorsqu'il s'agit de prouver qu'un bien est un produit du crime, il ne doit pas être nécessaire qu'une personne soit déclarée coupable d'une infraction principale, y compris dans le cas de produits liés à des AV. Les pays doivent donc étendre leurs mesures applicables en matière de délit de BC aux produits du crime impliquant des AV.
113. **Recommandation 4.** De même, la confiscation et les mesures provisoires relatives « (a) aux biens blanchis, (b) aux produits ou instruments utilisés ou destinés à être utilisés dans le blanchiment d'argent ou les infractions sous-jacentes, (c) aux biens qui sont des produits du financement du terrorisme ou qui sont utilisés ou destinés au financement du terrorisme, des actes terroristes ou des organisations

- terroristes, ou (d) aux biens « de valeur correspondante » s'appliquent également aux AV.
114. En ce qui concerne la confiscation ou les mesures temporaires applicables aux monnaies et aux marchandises de fiat, les autorités répressives doivent pouvoir demander un gel temporaire des avoirs lorsqu'il y a lieu d'établir ou lorsqu'il est établi qu'ils proviennent d'activités criminelles. Pour prolonger la durée du gel ou demander la confiscation des biens, les forces de l'ordre devront obtenir une ordonnance du tribunal.
 115. **Recommandation 5.** De même, les délits de FT décrits dans la Recommandation 5 devront s'étendre à « tous les fonds ou autres actifs », y compris aux AV, qu'ils proviennent d'une source légitime ou illégitime (voir la Note interprétative 5)
 116. **Recommandation 6.** Dans le cadre des sanctions financières ciblées relatives au terrorisme et au FT, les pays doivent également geler sans délai les fonds ou autres actifs (y compris les AV) des personnes ou entités désignées, et veiller à ce qu'aucuns fonds ou autres actifs (y compris des AV) ne soient à la disposition ni n'existent au bénéfice de personnes ou d'entités désignées.
 117. **Recommandation 7.** Dans le cadre des sanctions financières ciblées relatives à la prolifération, les pays doivent geler sans délai les fonds ou autres actifs (y compris les AV) des personnes ou entités désignées, et veiller à ce qu'aucuns fonds ou autres actifs (y compris des AV) ne soient à la disposition ni n'existent au profit de personnes ou d'entités désignées.
 118. **Recommandation 8.** Les pays doivent également appliquer des mesures, conformes à l'ABR, pour protéger les organisations à but non lucratif contre les abus de FT, comme indiqué dans la Recommandation 8, y compris lorsque le détournement clandestin de fonds vers des organisations terroristes implique des AV (voir la Recommandation 8(c)).
 119. **La Recommandation 30** s'applique aux opérations concernant des AV et aux PSAV dans le cadre de l'applicabilité de tous les termes relatifs aux fonds ou à la valeur dont il est question au paragraphe 111 du présent Guide. Comme pour d'autres types de biens ou de produits du crime, les pays doivent garantir que les autorités compétentes sont effectivement chargées d'identifier, de localiser et de lancer rapidement des actions pour geler et saisir les biens liés à des AV qui font ou peuvent faire l'objet d'une confiscation ou sont soupçonnés d'être des produits du crime. Les pays doivent appliquer la Recommandation 30, quelle que soit la manière dont la juridiction classe les AV dans son cadre juridique national (c'est-à-dire quelle que soit la manière dont les AV sont classés sur le plan légal au regard des lois de la juridiction sur la propriété).
 120. **Recommandation 33.** Dans les statistiques tenues par les pays doivent figurer des statistiques sur les déclarations d'opérations suspectes (DOS) que les autorités compétentes reçoivent et diffusent, ainsi que sur les biens que les autorités compétentes gèlent, saisissent et confisquent. Les pays doivent donc également appliquer la Recommandation 33 aux activités des PSAV et aux opérations impliquant des AV, et tenir des statistiques sur les DOS que les autorités compétentes reçoivent de la part de PSAV et d'autres entités assujetties, comme des banques, qui soumettent des DOS relatives aux PSAV, aux AV ou aux opérations liées aux AV. Comme pour les autres Recommandations qui contiennent des termes relatifs aux fonds ou à la valeur (par exemple les Recommandations 3 à 8, 30, 35 et 38), les pays doivent également tenir des statistiques sur les AV que les autorités

compétentes gèrent, saisissent ou confisquent, indépendamment de la manière dont la juridiction classe les AV au niveau des lois sur la propriété dans son cadre juridique national. En outre, les pays doivent envisager de mettre à jour leurs DOS et les statistiques qui s'y rapportent pour y intégrer des indicateurs concernant les AV susceptibles de faciliter les enquêtes et les analyses financières.

121. **La Recommandation 35** ordonne aux pays de disposer d'un éventail de sanctions (pénales, civiles ou administratives) efficaces, proportionnées et dissuasives pour traiter les cas des personnes physiques ou morales concernées par les Recommandations 6 et 8 à 23 qui ne respectent pas les exigences applicables en matière de LBC/FT. Conformément au paragraphe 6 de la Note interprétative 15, les pays doivent également avoir mis en place des sanctions pour traiter les cas des PSAV (et d'autres entités assujetties exerçant des activités d'AV) qui ne respectent pas leurs exigences en matière de LBC/FT. Comme pour les IF et EPNFD et d'autres personnes physiques ou morales, ces sanctions doivent pouvoir s'appliquer non seulement aux PSAV mais aussi, le cas échéant, à leurs directeurs et cadres supérieurs.
122. **La Recommandation 38** contient également des termes relatifs aux fonds ou à la valeur et s'applique dans le cadre des AV, mais elle est abordée plus en détail dans la sous-partie 3.1.8 sur la *Coopération internationale* et dans l'application des Recommandations 37 à 40, telle que décrite au paragraphe 8 de la Note interprétative 15.

Agrément ou enregistrement

123. Les pays doivent désigner une ou plusieurs autorités chargées d'accorder un agrément et/ou un enregistrement aux PSAV.
124. Les Normes du GAFI laissent aux pays une certaine souplesse dans la délivrance d'un agrément ou d'un enregistrement à des PSAV. De nombreux pays sont confrontés à la décision d'intégrer les PSAV dans un régime existant d'agrément ou d'enregistrement ou d'en créer un nouveau. Recourir à un régime existant peut permettre aux pays d'arriver à une mise en œuvre plus rapide, et de bénéficier des connaissances des spécialistes des questions de conformité sur la manière d'exploiter les processus utiles. Les pays peuvent trouver plus simple de s'appuyer sur un système d'agrément/d'enregistrement qui existe déjà, comme celui des STFV, dans la mesure où leurs régimes sont fonctionnels et adaptés aux PSAV. Toutefois, un nouveau régime peut être conçu spécialement pour les PSAV et exclure certains aspects des régimes précédents qui ne s'appliqueraient pas forcément aux PSAV. Par exemple, un tel régime pourra porter une plus grande attention à la capacité technologique dans l'analyse de la LBC/FT, ainsi qu'aux risques et atténuations de risques du secteur des AV qui diffèrent du secteur des services financiers classiques. Il est nécessaire de s'assurer à l'avance que le système existant peut répondre suffisamment aux risques présentés par les PSAV. Quand les pays créent de nouvelles lois et réglementations spécialement pour les AV et les PSAV, instaurer un nouveau système d'agrément/d'enregistrement peut avoir plus de sens. Les juridictions devront définir la nature et la rigueur des exigences et le type de régime qu'elles choisissent à partir d'une évaluation des différents types d'opérations impliquant des AV et de PSAV, et à partir des risques de BC/FT qui y sont associés.

Quels PSAV doivent être agréés ou enregistrés ?

125. Conformément au paragraphe 3 de la Note interprétative 15, les PSAV doivent au minimum avoir un agrément ou être enregistrés dans le(s) pays où ils ont été *créés*. Les références à la création d'une personne morale³⁴ comprennent la constitution de la société ou tout autre système utilisé au niveau national pour formaliser l'existence d'une personne morale, tel que l'inscription au registre public, au registre du commerce, ou à tout registre équivalent de sociétés ou de personnes morales ; la reconnaissance par un notaire ou tout autre officier public ; le dépôt des statuts de la société ; l'attribution d'un numéro fiscal d'entreprise, etc.
126. Si le PSAV est une personne physique, il devra être agréé ou enregistré dans la juridiction où se situe son lieu d'activité, dont la détermination pourra inclure plusieurs facteurs à prendre en considération par les pays. Le lieu d'activité d'une personne physique peut être le lieu principal où l'activité est exercée ou bien où les livres et registres de l'activité sont tenus, ou encore le lieu où la personne physique réside (c'est-à-dire où la personne physique est physiquement présente, implantée ou résidente). Lorsqu'une personne physique exerce une activité depuis sa résidence, ou qu'un lieu d'activité ne peut être identifié, sa résidence principale peut par exemple être considérée comme son lieu d'activité. Le lieu d'activité peut également inclure, comme facteur à potentiellement prendre en compte, la localisation du serveur de l'entreprise.
127. Les juridictions peuvent également exiger que les PSAV qui proposent des produits et/ou des services à des clients dans leur juridiction ou qui effectuent des opérations depuis leur juridiction soient agréés ou enregistrés dans la juridiction. Les juridictions d'accueil peuvent donc exiger que les PSAV dont les services peuvent être accessibles ou disponibles pour des personnes résidant ou vivant dans leur juridiction soient agréés ou enregistrés, ou peuvent exiger que les PSAV aient des employés ou une direction implantés dans leur juridiction. Bien que la surveillance de ces entités ne soit pas requise par les Normes du GAFI, les juridictions peuvent juger utile d'atténuer les risques qu'elles présentent, en particulier en raison de la disponibilité transfrontalière inhérente aux AV. En cas de doute, les juridictions peuvent considérer qu'une surveillance plus large est la meilleure chose à mettre en place, car les AV apporteront avec eux tous les risques qu'ils peuvent engendrer dans toute juridiction qui pourra y avoir accès, quel que soit l'endroit où les AV auront été constitués.
128. Pour identifier les PSAV proposant des produits et/ou services à des clients dans une juridiction sans avoir été constitués dans cette juridiction, les superviseurs peuvent s'appuyer sur plusieurs critères. Ça peut être la localisation des bureaux et des serveurs (et des lieux d'interaction avec les clients comme les centres d'appel), les communications promotionnelles ciblant des pays/marchés spécifiques, la langue employée sur le site web et/ou sur l'application mobile du PSAV, l'existence d'un réseau de distribution du PSAV dans un pays (par exemple s'il a désigné un intermédiaire pour rechercher des clients ou pour aller rencontrer physiquement des clients résidant dans le pays), et les informations spécifiques demandées aux clients qui révèlent le pays ciblé.

³⁴ Voir la note 40 en bas de page de la Note interprétative 24.

Comment détecter les PSAV sans agrément ou sans enregistrement

129. Les pays doivent prendre des mesures pour identifier les personnes physiques ou morales qui exercent des activités ou réalisent des opérations avec des AV sans l'agrément ou l'enregistrement exigé, et appliquer des sanctions appropriées, y compris à des entités assujetties traditionnelles qui peuvent exercer des activités ou effectuer des opérations impliquant des AV (comme par exemple une banque qui fournit des AV à ses clients). Les autorités nationales doivent disposer de systèmes pour surveiller le secteur des PSAV et d'autres entités assujetties qui peuvent exercer des activités ou faire des opérations impliquant des AV ou fournir des produits ou des services liés à des AV, et s'assurer que des canaux appropriés ont été mis en place pour informer les PSAV et les autres entités assujetties de leur obligation de s'enregistrer ou de demander un agrément auprès de l'autorité compétente. Les pays doivent également désigner une autorité chargée d'identifier et de sanctionner les PSAV (et d'autres entités assujetties exerçant des activités relatives aux AV) non agréés ou non enregistrés. Comme indiqué aux paragraphes 108 et 109, même les pays qui choisissent d'interdire les opérations avec des AV ou les PSAV dans leur juridiction doivent disposer d'outils et d'autorités pour identifier et intenter des actions contre les personnes physiques ou morales qui ne respectent pas leurs obligations légales, comme l'exige la Recommandation 15.
130. Pour identifier les personnes exerçant sans agrément et/ou enregistrement, les pays doivent examiner les outils et les ressources dont ils peuvent disposer pour enquêter sur la présence d'un PSAV non agréé ou non enregistré. Ils peuvent par exemple envisager d'utiliser :
- a. des outils d'analyse de blockchain ou de grand livre distribué, ainsi que d'autres outils ou capacités d'investigation ;
 - b. le grattage web (web scraping) et l'information sources ouvertes (open source) pour identifier les publicités, communications promotionnelles, programmes d'affiliation ou autres sollicitations commerciales éventuelles faites par une entité non enregistrée ou non agréée ;
 - c. les informations provenant du grand public, des entités assujetties et du secteur financier (notamment en mettant en place des canaux de réception des commentaires du public) concernant la présence de certaines sociétés susceptibles de ne pas être agréées ou enregistrées ;
 - d. les informations des CRF ou d'autres informations provenant d'institutions déclarantes, comme les DOS ou des pistes d'enquête qui peuvent révéler la présence d'un PSAV personne physique ou morale non agréé ou non enregistré ;
 - e. des informations non accessibles au public, comme le fait de savoir si l'entité a déjà demandé un agrément ou un enregistrement ou si elle s'est fait retirer son agrément ou son enregistrement ; et
 - f. les rapports des forces de l'ordre et des cellules de renseignement, y compris des informations issues de la coopération internationale (par exemple des suggestions faites par des partenaires internationaux).

Considérations relatives à l'octroi d'agrément ou à l'enregistrement des PSAV

131. Les PSAV agréés ou enregistrés doivent répondre aux critères appropriés relatifs aux agréments et enregistrements fixés par les autorités compétentes. Ces critères doivent suffisamment garantir aux superviseurs nationaux que les PSAV concernés seront en mesure de respecter leurs obligations en matière de LBC/FT. À cette fin, les critères devront inclure pour ces PSAV l'obligation de démontrer qu'avant le lancement, leurs programmes de LBC/FT, y compris les politiques, les procédures et l'organisation, en tenant compte des caractéristiques de l'activité du PSAV (à savoir ses types d'AV et de transactions, les clients ciblés, les canaux de distribution), ont bien été mis en place ou qu'ils pourront l'être après le lancement. Cela peut inclure le fait d'évaluer la compétence et la fiabilité du personnel responsable de la conformité. L'évaluation de ces critères est plus efficace lorsqu'elle est effectuée pendant le processus d'agrément ou d'enregistrement, et quand on a le temps de s'assurer que des contrôles des risques ont été mis en place avant le lancement.
132. Lorsqu'une juridiction établit son régime d'agrément ou d'enregistrement pour les PSAV, un nombre important de PSAV peuvent demander un agrément ou un enregistrement en même temps. Pour permettre un déroulement harmonieux, les autorités compétentes peuvent étudier la façon de s'assurer que des ressources adéquates sont disponibles, et voir si elles ont adopté une approche suffisamment souple pour arriver à hiérarchiser le traitement des demandes. Les pays peuvent prendre en compte plusieurs facteurs pour hiérarchiser les demandes, mais ils doivent les classer en fonction de l'avis et des capacités du superviseur.
133. Dans le cadre du processus d'agrément ou d'enregistrement, les autorités compétentes doivent prendre les mesures légales ou réglementaires nécessaires pour empêcher les criminels ou leurs associés de détenir, ou d'être le(s) bénéficiaire(s) effectif(s) d'une participation importante ou majoritaire dans la structure d'un PSAV, ou d'exercer chez lui une fonction de gestion/de direction. Ces mesures doivent inclure l'obligation pour les PSAV de demander l'autorisation préalable des autorités pour apporter des changements substantiels concernant les actionnaires, les opérations commerciales et les structures.
134. En fonction du risque, les autorités peuvent également imposer aux PSAV souhaitant obtenir un agrément ou un enregistrement des conditions qui leur permettent de les surveiller efficacement. Ces conditions peuvent potentiellement inclure, en fonction de la taille et de la nature des activités du PSAV, l'obligation d'avoir un directeur exécutif résident, une présence importante de cadres et dirigeants, des exigences financières spécifiques, l'obligation pour les PSAV de préciser quel(s) enregistrement(s)/quelle(s) licence(s) ils possèdent pour leur matériel de marketing, leur site web et leurs applications mobiles, et/ou l'obligation pour les PSAV de garantir aux autorités l'accès aux données relatives aux fonctions externalisées, ainsi qu'aux locaux professionnels de tout sous-traitant.
135. Comme les autres entités soumises aux Normes du GAFI, les PSAV doivent penser à intégrer la conformité à la LBC/FT avant le lancement, au moment de la conception ou de la création d'un nouveau produit ou service, car il est beaucoup plus difficile de le faire plus tard. Par conséquent, une évaluation minutieuse des risques et une étude approfondie des mesures d'atténuation sont particulièrement importantes au stade de l'agrément/de l'enregistrement. Une fois l'agrément et l'enregistrement

obtenus, les atténuations de risques pour la LBC/FT intégrées aux produits et services doivent être maintenues et faire l'objet d'une supervision.

136. Il est important de souligner que les juridictions peuvent envisager de mettre l'accent sur les obligations des PSAV en matière de LBC/FT par le biais de communications publiques et d'événements (comme des campagnes de sensibilisation, des forums ou des séances « Office Hours » concernant l'écosystème des AV). Permettre de bien connaître le cadre juridique par le biais d'avis ou de directives est une autre mesure clé pour soutenir une culture de conformité. Les pays peuvent également prendre en compte l'effet incitatif de la publicité faite autour des mesures prises contre les PSAV non enregistrés ou non agréés.
137. En outre, à leur propre discrétion, les pays peuvent également envisager de considérer tous les PSAV provenant de pays qui ne respectent pas les obligations d'agrément ou d'enregistrement comme présentant un risque plus élevé, afin qu'un PSAV qui traiterait avec une contrepartie dans un pays sans régime d'agrément soit désigné comme exerçant une activité à haut risque par le superviseur et puisse être soumis à des obligations déclaratives supplémentaires (voir également les informations de la Recommandation 10 sur la DRR dans la Partie III, et dans les Parties III et IV, les informations concernant le contrôle préalable du PSAV d'une contrepartie).
138. Toutes les juridictions doivent encourager une culture de la conformité à toutes les exigences légales et réglementaires applicables. Ces exigences peuvent correspondre à une série d'objectifs politiques, notamment des objectifs relatifs à la protection des investisseurs et des consommateurs, à l'intégrité du marché, aux exigences prudentielles et/ou aux intérêts nationaux et économiques, en plus de la LBC/FT. À cette fin, certaines juridictions peuvent décider d'insister sur ce point en n'autorisant pas les PSAV à obtenir une licence d'une autorité prudentielle ou d'une autre autorité, distincte de l'autorisation relative à la LBC/FT. Les juridictions doivent également s'assurer que les PSAV et les autorités consacrent suffisamment de ressources à leurs fonctions de conformité à la LBC/FT pour faire face au volume d'utilisateurs et de transactions attendu.
139. Comme indiqué précédemment, il est important que les risques de BC/FT liés aux stablecoins, en particulier ceux susceptibles d'être adoptés en masse et pouvant être utilisés pour les transactions P2P, soient analysés de manière continue et prospective et soient atténués avant le lancement de ces types de dispositifs. Lorsqu'un PSAV ou une autre entité assujettie propose de créer ou d'utiliser un stablecoin, une évaluation des risques de BC/FT et une atténuation de ces risques doivent faire partie du processus d'agrément ou d'enregistrement, selon le cas. Les superviseurs doivent être particulièrement prudents en ce qui concerne les allégations selon lesquelles les stablecoins n'impliquent pas d'entité ayant le statut de PSAV ni d'autre entité assujettie. Ceci est particulièrement vrai dans la phase qui précède le lancement, car il est peu probable que le processus de création et de développement d'un actif pour le lancer puisse être automatisé. La possibilité que le stablecoin soit adopté massivement doit faire partie des facteurs importants méritant d'être pris en considération dans la procédure d'agrément ou d'enregistrement et dans l'évaluation des risques pour tous les PSAV. D'une manière générale, la procédure d'agrément ou d'enregistrement des PSAV et des entités assujetties qui lancent ou s'impliquent dans des opérations avec des stablecoins doit être semblable à celle qui concerne les AV.

Coopération avec des partenaires nationaux et internationaux

140. La coordination entre les diverses autorités nationales impliquées dans la réglementation et l'agrément ou l'enregistrement des PSAV est importante, comme décrit précédemment dans le cadre de la Recommandation 2, étant donné que diverses autorités peuvent détenir des informations relatives à des prestataires ou à des activités non autorisé(e)s. Ceci est particulièrement important quand un pays a plusieurs régimes d'agrément ou d'enregistrement différents pour les PSAV, plutôt qu'un régime centralisé.
141. La coopération internationale dans le processus d'enregistrement et d'agrément est également importante. Les autorités peuvent aussi informer leurs homologues que des PSAV qu'elles ont préalablement enregistré ou agréé opèrent dans leurs juridictions. Les pays doivent mettre en place des canaux de partage d'informations appropriés pour aider à identifier et à sanctionner les PSAV non agréés ou non enregistrés. Les autorités doivent également tenir compte des principes de partage d'informations et de coopération entre les superviseurs des PSAV pour obtenir des conseils supplémentaires sur la manière de coopérer avec leurs homologues dans le processus d'agrément ou d'enregistrement (voir la Partie VI).

Surveillance ou contrôle

142. **Recommandations 26 et 27.** Comme exposé ci-dessous, la Recommandation 15 impose aux pays de soumettre les PSAV à des systèmes efficaces de surveillance ou de contrôle en matière de LBC/FT. Comme indiqué dans les Recommandations 26 et 27, le paragraphe 5 de la Note interprétative 15 exige également des pays qu'ils s'assurent que les PSAV sont également soumis à une réglementation et à une surveillance ou à un contrôle adéquats pour la LBC/FT, et qu'ils appliquent bien les Recommandations du GAFI, en fonction de leurs risques de BC/FT. Les PSAV doivent être soumis à des systèmes efficaces de surveillance et de garantie du respect des exigences nationales en matière de LBC/FT. Les PSAV doivent être supervisés ou contrôlés par une autorité compétente, et non par un organisme d'autorégulation (OAR), cette autorité devant exercer une surveillance ou un contrôle basé(e) sur les risques. Bien que les OAR ne doivent pas être des superviseurs, les OAR et des groupes de professionnels peuvent aider les superviseurs à faciliter les contacts, le partage d'informations et la sensibilisation au secteur des PSAV. Les superviseurs doivent disposer de pouvoirs adéquats pour surveiller ou contrôler les PSAV (et d'autres entités assujetties exerçant des activités liées aux AV) et s'assurer qu'ils respectent les exigences de la LBC/FT, notamment du pouvoir de mener des inspections, d'accéder aux livres et registres, de contraindre à la production d'informations et d'imposer une série de sanctions disciplinaires et financières, ainsi que du pouvoir de retirer, restreindre ou suspendre l'agrément ou l'enregistrement du PSAV, le cas échéant. Les pays doivent indiquer clairement à leurs homologues étrangers qui sont leurs superviseurs de PSAV pour élargir le plus possible la coopération internationale.
143. Compte tenu de la nature transfrontalière des activités et des prestations des PSAV et des difficultés potentielles à associer un PSAV spécifique à une juridiction unique, la coopération internationale entre superviseurs revêt également une importance particulière, comme le précise le paragraphe 8 de la Note interprétative 15 (voir également les paragraphes 257 à 260). Les juridictions pourront également se référer aux travaux d'autres organismes internationaux de normalisation pour obtenir des conseils utiles à cet égard, comme ceux de l'Organisation internationale

des commissions des valeurs mobilières (IOSCO) et du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire.³⁵

144. Comme indiqué plus en détail aux paragraphes 227 et 228 du présent Guide, lorsqu'une EPNFD exerce une activité de PSAV, les pays doivent soumettre cette entité à toutes les mesures s'appliquant aux PSAV énoncées dans les Recommandations du GAFI, y compris en ce qui concerne la supervision ou le contrôle.³⁶

Mesures préventives

145. Le paragraphe 7 de la Note interprétative 15 indique clairement que toutes les mesures préventives contenues dans les Recommandations 10 à 21 s'appliquent à la fois aux pays et aux entités assujetties dans le cadre des AV et des activités financières relatives aux AV. Toutefois, les Recommandations 9, 22 et 23 s'appliquent aussi indirectement aux AV, ce dont il est également question plus bas. Par conséquent, la sous-partie suivante explique la Recommandation par la Recommandation comment aider les pays à mieux examiner leur méthode d'application de mesures préventives dans le cadre des AV. En conséquence, la Partie IV fournit des orientations spécifiques aux PSAV et aux autres entités assujetties exerçant des activités d'AV sur la manière dont elles doivent mettre en œuvre les mesures préventives décrites ci-dessous, ainsi que d'autres mesures de LBC/FT par rapport aux Recommandations du GAFI.
146. D'une manière générale, les mesures de prévention énoncées dans les Recommandations 10 à 21 s'appliquent aux PSAV de la même manière qu'aux IF, avec deux réserves spécifiques. La première est que le seuil fixé pour les transactions occasionnelles au-delà duquel les PSAV sont tenus d'effectuer un contrôle préalable du client est de 1 000 USD/EUR (au lieu de 15 000 USD/EUR). Et la deuxième est que les règles de transfert définies dans la Recommandation 16 s'appliquent aux PSAV et aux transferts d'AV sous une forme modifiée (la « règle de transparence des virements»). Tout est expliqué plus en détail ci-dessous.

Lois sur le secret bancaire

147. La **Recommandation 9** vise à garantir que les lois sur le secret bancaire n'empêchent pas d'appliquer les Recommandations du GAFI. Comme pour les IF, les pays doivent également s'assurer que les lois sur le secret bancaire n'entravent pas l'application des Recommandations du GAFI concernant les PSAV, même si la Recommandation 9 n'inclut ni ne mentionne explicitement les PSAV.

Contrôle préalable des clients

148. **Recommandation 10.** Les pays et les entités assujetties doivent concevoir des processus de contrôle préalable des clients pour respecter les Normes du GAFI et

³⁵ Voir, par exemple, les Principes 3 (sur la coopération et la collaboration) et 13 (sur les relations entre le pays d'origine et le pays d'accueil) des *Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace* établis par ce même Comité : www.bis.org/publ/bcbs230.pdf.

³⁶ Les juridictions peuvent appeler ou qualifier les PSAV d'« IF » ou d'« EPNFD ». Cependant, quelle que soit la façon dont les pays choisissent d'appeler les PSAV, ils sont toujours soumis au même niveau de réglementation et de supervision que les IF, en fonction des types d'activités financières exercés par les PSAV et des types de services financiers qu'ils fournissent.

les exigences légales nationales. Le processus de contrôle préalable des clients doit aider les PSAV (ainsi que les autres entités assujetties exerçant des activités liées aux AV) à évaluer les risques de BC/FT associés aux opérations impliquant des AV ou aux relations d'affaires ou aux transactions occasionnelles qui dépassent le seuil fixé. Un contrôle préalable initial consiste à identifier le client et, le cas échéant, le bénéficiaire effectif du client, et à vérifier l'identité du client en se basant sur les risques et sur des informations, des données ou des documents fiables et indépendants, au minimum dans la mesure requise par le cadre juridique ou réglementaire en vigueur. Le processus de contrôle préalable des clients suppose également de comprendre, le cas échéant, l'objet et la nature de la relation d'affaires, et d'obtenir des informations complémentaires dans les situations présentant des risques plus élevés.

149. Dans la pratique, les PSAV peuvent ouvrir et tenir des comptes (c'est-à-dire établir une relation client) et doivent recueillir des informations de contrôle préalable du client pertinentes lorsqu'ils fournissent des services ou effectuent des opérations avec des AV pour ou au nom de leurs clients. Toutefois, si un PSAV effectue une transaction occasionnelle, le seuil désigné au-delà duquel il sera tenu de réaliser un contrôle préalable du client sera de 1 000 USD/EUR, conformément à la Note interprétative 15, paragraphe 7a).³⁷
150. Quelle que soit la nature de la relation ou de la transaction, les pays doivent s'assurer que les PSAV ont mis en place des procédures efficaces pour identifier et vérifier, sur la base des risques, l'identité d'un client, y compris au moment de l'établissement de relations commerciales avec ce client, lorsque les PSAV peuvent avoir des soupçons de BC/FT, indépendamment de toute exemption de seuils, et lorsqu'ils ont des doutes sur la véracité ou l'adéquation des données d'identification précédemment obtenues.
151. Certaines juridictions peuvent considérer l'utilisation des kiosques d'AV (que d'autres peuvent appeler « guichets automatiques » d'AV, comme expliqué au paragraphe 71 sur les services d'AV et les modèles commerciaux) comme une transaction occasionnelle dans laquelle le fournisseur ou le propriétaire/exploitant du kiosque et le client qui l'utilise agissent de manière ponctuelle. D'autres juridictions peuvent ne pas considérer ces opérations comme occasionnelles, et ceci aura une incidence sur les obligations de contrôle préalable des clients.
152. Comme évoqué précédemment, les AV présentent certains risques potentiels de BC/FT, dus notamment à leur portée mondiale, à leur capacité de règlement rapide, au fait qu'ils permettent d'effectuer des transactions P2P et à leur potentiel de renforcement de l'anonymat et de dissimulation des flux de transactions et des contreparties. Compte tenu de ces caractéristiques, les pays peuvent donc aller plus loin que ce que demande la Recommandation 10, en exigeant un contrôle préalable des clients pour les transferts et les transactions d'AV effectués par des PSAV (ainsi que par d'autres entités assujetties, comme des banques qui exercent des activités liées aux AV), y compris pour les « transactions occasionnelles », à un seuil inférieur au seuil de 1 000 USD/EUR, conformément à leurs cadres juridiques nationaux. Une telle approche est cohérente avec l'AFR présentée dans la Recommandation 1, à condition qu'elle soit justifiée à partir de l'évaluation des risques réalisée par le pays

³⁷ Le GAFI a accepté d'abaisser le montant du seuil pour les transactions liées à des AV à 1 000 USD/EUR, compte tenu des risques de BC/FT associés aux opérations impliquant des AV et de leur nature transfrontalière.

(par exemple si des risques plus importants ont été identifiés). En outre, les juridictions, lorsqu'elles établissent leurs régimes de réglementation et de surveillance, doivent examiner comment le PSAV peut déterminer et s'assurer que les transactions ne sont vraiment effectuées que sur une base ponctuelle ou occasionnelle plutôt que plus régulièrement. Pour déterminer l'approche à adopter par rapport aux transactions occasionnelles, les pays doivent tenir compte des produits et services fournis par les PSAV dans leur juridiction. Les pays peuvent demander aux PSAV de répertorier les transferts d'AV ponctuels à faible risque lorsque les PSAV sont en mesure d'accepter le risque résiduel, afin d'éclairer l'approche adoptée par le pays concernant les transactions occasionnelles dans le domaine des AV.

153. Comme indiqué dans la Note interprétative 10 de la Recommandation 10, dans certaines circonstances, le risque de BC/FT est plus élevé et des mesures de DRR doivent être prises. Dans le cadre des activités liées aux AV et par rapport aux PSAV par exemple, les pays doivent tenir compte de facteurs de risque spécifiques à leur pays ou à leur zone géographique. Les PSAV implantés dans certains pays, ou les transferts d'AV en provenance ou associés à ces pays présentent des risques potentiellement plus élevés de BC/FT (voir la Note interprétative 10, paragraphe 15b)).

Renforcement de la diligence raisonnable et simplification du contrôle préalable du client

154. Bien qu'il n'existe aucune définition ou méthode universellement convenue pour déterminer si une juridiction dans laquelle un PSAV opère ou dont des transactions d'AV peuvent émaner représente un risque plus important de BC/FT, la prise en compte des risques spécifiques au pays, conjointement avec d'autres facteurs de risque, fournit des informations utiles pour déterminer plus en détail les risques potentiels de BC/FT. Les indicateurs de risque élevé sont notamment :
- a. Des pays ou des zones géographiques identifiés par des sources crédibles³⁸ comme finançant ou soutenant des activités terroristes ou ayant des organisations terroristes qui opèrent en leur sein ;
 - b. Des pays répertoriés par des sources crédibles comme ayant des niveaux importants de criminalité organisée, de corruption ou d'autres activités criminelles, notamment les pays où l'on trouve ou par lesquels transitent de la drogue, du trafic d'êtres humains, de la contrebande et des jeux d'argent illégaux ;
 - c. Des pays faisant l'objet de sanctions, d'embargos ou de mesures similaires émanant d'organisations internationales comme les Nations unies ; et
 - d. Des pays identifiés par des sources crédibles comme ayant des régimes de gouvernance, d'application de la loi et de réglementation faibles, y compris les

³⁸ « Sources crédibles » fait référence à des informations produites par des organisations internationales réputées et universellement reconnues et par d'autres organismes qui rendent ces informations publiques et les diffusent largement. Outre le GAFI et les organismes régionaux de type GAFI, ces sources peuvent inclure, sans s'y limiter, des organismes supra-nationaux ou internationaux tels que le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et le Groupe Egmont de cellules de renseignement financier.

pays identifiés par les déclarations du GAFI comme ayant des régimes de LBC/FT faibles, en particulier pour les PSAV, et auxquels les PSAV et autres entités assujetties doivent accorder une attention toute particulière en matière de relations d'affaires et de transactions.

155. Les pays doivent également tenir compte des facteurs de risque associés aux produits, services, transactions ou canaux de distribution d'AV, y compris au fait que l'activité implique des transactions avec des pseudonymes ou des transactions « anonymes », des « relations d'affaires ou des transactions sans avoir à se rencontrer » et/ou des « paiements reçus de tiers inconnus ou non associés » (voir la Note interprétative 10, paragraphe 15(c), ainsi que les exemples d'indicateurs de risque plus élevé et plus faible énumérés au paragraphe 31 du présent Guide). Le fait que presque tous les AV présentent une ou plusieurs de ces caractéristiques peut conduire les pays à déterminer que les activités dans ce domaine sont intrinsèquement plus risquées, en raison de la nature même des produits, services, transactions ou systèmes de mise à disposition d'AV.
156. Dans ces cas-là et dans d'autres, les mesures de DRR qui peuvent atténuer les risques potentiellement plus élevés associés aux facteurs susmentionnés consistent notamment à :
 - a. Rapprocher les informations d'identité communiquées par le client, comme un numéro d'identité national, des informations figurant dans des bases de données tierces ou dans d'autres sources fiables ;
 - b. Effectuer éventuellement un traçage de l'adresse IP du client ;
 - c. Utiliser des produits d'analyse, comme l'analyse de la blockchain ;³⁹ et
 - d. Rechercher sur Internet des informations corroborant les renseignements fournis sur l'activité et cohérentes avec le profil de transaction du client, à condition que cette collecte de données soit conforme à la législation nationale en matière de confidentialité.⁴⁰
157. Les pays doivent également prendre en compte les mesures de DRR détaillées dans la Note interprétative 10, paragraphe 20, comme le fait d'obtenir des informations complémentaires sur le client et sur la nature de la relation d'affaires envisagée, des informations sur l'origine des fonds du client, des informations sur les raisons des transactions prévues ou réalisées, et de renforcer le contrôle des relations et des transactions. En outre, les pays doivent prendre en compte les mesures requises pour les IF qui exercent une activité de transactions libellées en devises fiduciaires sans avoir à rencontrer d'interlocuteur (comme avec les services mobiles) ou comparable aux transactions d'AV dans l'évaluation de leurs risques et dans l'élaboration, en conséquence, de contrôles d'atténuation de ces risques.
158. Les pays peuvent aussi inciter leurs PSAV à recueillir des informations supplémentaires sur les clients et transactions à haut risque, afin d'identifier et

³⁹ À ce jour, le GAFI n'a connaissance d'aucun moyen techniquement éprouvé pour identifier avec exactitude et précision et quelles que soient les circonstances la personne qui gère ou possède un portefeuille non hébergé. Les pays doivent en être conscients et noter également que les résultats de l'analyse effectuée à l'aide de ces outils ne doivent être considérés que comme des informations de référence.

⁴⁰ Voir le Guide des monnaies virtuelles de 2015, paragraphe 44 ainsi que le Guide de juin 2013 pour une approche basée sur les risques des nouveaux produits et services de paiement, paragraphe 66.

d'éviter de se livrer à des activités interdites, et à mener des actions de suivi selon une ABR. Ces informations supplémentaires peuvent comporter :

- a. l'objet de la transaction ou du paiement ;
 - b. des détails sur la nature, l'utilisation finale ou l'utilisateur final du produit ou du service ;
 - c. la preuve de la propriété des fonds ;
 - d. les parties prenantes dans la transaction et les relations entre les parties ;
 - e. l'origine du patrimoine et/ou des fonds ;
 - f. l'identité et la propriété effective de la contrepartie ; et
 - g. des informations relatives au contrôle des exportations, comme les copies du contrôle des exportations ou d'autres autorisations délivrées par les autorités nationales de contrôle des exportations, et la certification de l'utilisateur final.
159. Les pays doivent informer les PSAV des activités interdites en communiquant sur les typologies et le faire au cas par cas si cela peut aider une enquête ou aider à faire cesser ces activités, à condition que cela ne vienne pas nuire à une enquête en cours. Si un PSAV soupçonne qu'un client est impliqué dans une activité interdite, peut-être à son insu, il doit prendre des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle complémentaires sans avertir le client, en cherchant à atténuer les risques, et en agissant de manière appropriée, notamment en rejetant ou en bloquant la transaction lorsque la transaction est identifiée comme une activité interdite, et il pourra, en cas de besoin, faire une déclaration d'opération suspecte (DOS).

Vérification du fait que les informations de vigilance à l'égard de la clientèle sont à jour

160. En outre, les pays doivent exiger des PSAV et autres entités assujetties qui travaillent avec des AV ou fournissent des produits et services d'AV qu'ils tiennent à jour les documents, données ou informations recueillis dans le cadre du processus de contrôle préalable du client et en maintiennent la pertinence en effectuant des examens des dossiers existants, en particulier pour les clients ou les catégories de produits ou services d'AV présentant un risque plus élevé, et en effectuant en permanence des vérifications (voir la Partie IV pour avoir plus de détails sur les obligations des PSAV et autres entités assujetties en matière de vérifications et de contrôles permanents). Ces examens des transactions et des dossiers sont essentiels à une supervision efficace et constituent une source de données importante pour la transmission d'informations pertinentes sur les clients, nécessaire pour respecter la « règle de transparence des virements » (voir la Recommandation 16).

Conservation des documents

161. **La Recommandation 11** impose aux pays de veiller à ce que les PSAV tiennent des registres de toutes les transactions et de toutes les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle pendant au moins cinq ans, afin que chaque transaction puisse être reconstituée et que les éléments utiles puissent être rapidement transmis aux autorités compétentes. Les pays doivent exiger des PSAV et autres entités assujetties exerçant des activités liées aux AV qu'ils tiennent des registres des

transactions et des informations obtenues par le biais des mesures de CPC, notamment : des informations sur l'identification des parties concernées, les clés publiques (ou les identifiants équivalents), les adresses ou comptes concernés (ou les identifiants équivalents), la nature et la date de la transaction et le montant transféré, par exemple. Les informations publiques sur la blockchain ou un autre grand livre distribué d'un AV spécifique peuvent constituer une base de départ pour la tenue de documents, à condition que les institutions puissent identifier correctement leurs clients. Cependant, concernant la tenue de documents et pour respecter la Recommandation 11, il ne suffit pas de s'appuyer uniquement sur la blockchain ou sur un autre type de grand livre distribué sous-jacent aux AV.

162. Par exemple, les informations disponibles sur la blockchain ou tout autre type de grand livre distribué peuvent permettre aux autorités compétentes de retracer les transactions en remontant jusqu'à l'adresse d'un portefeuille, même si l'adresse du portefeuille ne les aidera pas immédiatement à relier cette adresse à l'identité d'une personne. L'adresse du portefeuille contient un code utilisateur qui sert de signature numérique dans le grand livre distribué (c'est une clé publique) sous la forme d'une chaîne unique de chiffres et de lettres. Des informations supplémentaires seront toutefois nécessaires pour associer l'adresse à une personne réelle ou physique.

Personnes politiquement exposées

163. La **Recommandation 12** impose aux pays de mettre en œuvre des mesures exigeant des entités assujetties comme les PSAV qu'elles disposent de systèmes de gestion des risques appropriés pour déterminer si les clients ou les bénéficiaires effectifs sont des personnes politiquement exposées étrangères (PPE)⁴¹ ou en relation ou en liaison avec une PPE étrangère et, le cas échéant, qu'elles prennent des mesures supplémentaires au-delà du fait de mener des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle normales (tel que défini dans la Recommandation 10) pour déterminer si et quand elles feront affaire avec elles, y compris, le cas échéant, en identifiant l'origine des fonds.

Relations de correspondant bancaire et autres relations similaires

164. La **Recommandation 13** stipule que les pays doivent exiger des IF qu'elles appliquent certaines mesures en plus des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle normales lorsqu'elles s'engagent dans des relations de correspondance transfrontalières. La Note interprétative 13 stipule que pour les relations de correspondant bancaire et les autres relations transfrontalières similaires, les IF doivent appliquer les critères (a) à (e) de la Recommandation 13, en plus des mesures normales de CPC. Les « autres relations similaires » comprennent les services de transfert de fonds et de valeurs (STFV) lorsque les prestataires de STFV agissent en tant qu'intermédiaires pour d'autres prestataires de STFV, ou lorsqu'un prestataire de STFV accède à des services bancaires ou assimilés via le compte d'un

⁴¹ Les « PPE étrangères » sont des personnes qui occupent ou se sont vu confier des fonctions publiques importantes par un pays étranger, par exemple des chefs d'État ou de gouvernement, des hauts responsables politiques, des hauts responsables gouvernementaux, des fonctionnaires judiciaires ou militaires, des cadres supérieurs d'entreprises publiques et d'importants responsables de partis politiques (Glossaire du GAFI).

autre client de STFV de la banque (voir le *Guide 2016 du GAFI sur les relations de correspondant bancaire*).

165. La Recommandation 13 est applicable aux PSAV. Dans le présent Guide, une « relation de correspondant » consiste pour un PSAV à fournir des services de PSAV à un autre PSAV ou à une IF. Comme son équivalent dans le secteur bancaire, une telle relation de correspondant se caractérise par sa nature permanente et répétitive.⁴² Cette relation pourrait également inclure, par exemple, le fait qu'un PSAV vende en marque blanche la fonctionnalité de sa plateforme à un autre PSAV et fournisse également des services imbriqués (comme fournir des comptes à des PSAV de moindre envergure pour accéder à des liquidités et à des échanges).
166. Une relation de correspondant peut impliquer un large éventail de services qui ne présentent pas tous le même niveau de risques de BC/FT. Dans la mesure où les relations dans le secteur des PSAV ont, ou peuvent avoir à l'avenir des caractéristiques similaires aux relations de correspondant bancaire transfrontalières, en particulier dans le cas d'une relation imbriquée dans laquelle un PSAV possède un compte chez un autre PSAV, les pays doivent appliquer les mesures préventives de la Recommandation 13 aux PSAV (et aux autres entités assujetties opérant dans le domaine des AV) qui développent ce type de relations. La Recommandation 13 englobe les mesures visant à atténuer les risques de BC/FT liés aux relations de correspondant transfrontalières. Pour l'appliquer aux PSAV, les pays doivent exiger qu'un PSAV fournisse des services à un autre PSAV ou à une institution financière dans le cadre d'une relation de correspondant transfrontalière afin de :
- a. recueillir suffisamment d'informations sur l'autre PSAV ou l'autre IF avec lequel/laquelle il propose d'établir une relation de correspondant transfrontalière, afin de comprendre pleinement la nature de l'activité de l'autre PSAV ou de l'institution financière et son cadre de contrôle des risques de BC/FT, et notamment à quels types de clients l'autre PSAV ou IF entend fournir des services dans cette relation de correspondant transfrontalière ;
 - b. recueillir suffisamment d'informations et déterminer, à partir de sources accessibles au public, la réputation de l'autre PSAV ou de l'autre IF, la qualité de la supervision à laquelle il/elle est soumis(e), et s'il/elle a fait l'objet d'une enquête ou d'une mesure réglementaire pour BC/FT ;
 - c. évaluer les contrôles de LBC/FT de l'autre PSAV ou de l'autre IF ;
 - d. obtenir l'approbation de la haute direction avant d'établir de nouvelles relations de correspondant transfrontalières ;
 - e. concernant les comptes ou les portefeuilles de dépôt pouvant être utilisés directement par les clients de l'autre PSAV ou de l'autre IF pour traiter des affaires pour le compte du client, avoir eu la confirmation que l'autre PSAV ou que l'autre IF a bien effectué un contrôle préalable de ces clients et est en mesure de fournir des informations pertinentes sur ces mesures de vigilance à l'égard de la clientèle sur demande, dans la mesure autorisée par les

⁴² Des opérations ponctuelles ou une simple relation de messagerie dans le cadre de relations hors clientèle ne sont pas des relations de correspondant (paragraphe 13 du [Guide du GAFI sur le correspondant bancaire](#)).

réglementations relatives à la protection de la vie privée et des données dans les deux juridictions.

167. En appliquant ces mesures, un PSAV dans une relation de correspondant transfrontalière devra pouvoir comprendre les risques de BC/FT et appliquer des contrôles appropriés en fonction de ces risques. Les relations de correspondant transfrontalières avec des PSAV dans des juridictions qui ont une réglementation ou une supervision faible ou inexistante des PSAV en matière de LBC/FT présenteront probablement des risques de BC/FT plus élevés. De même, les relations de correspondant comportant des accords de prestation de services qui masquent l'existence de clients sous-jacents et la nature de leurs transactions, ou qui impliquent un flux important de transactions et l'exécution de paiements par des tierces parties, sont susceptibles de présenter des risques de BC/FT plus élevés. Dans de telles circonstances, mener une surveillance ciblée des transactions en comprenant clairement les caractéristiques sous-jacentes du client fournies par son PSAV serait un exemple d'atténuation appropriée des risques.
168. Bien que la Recommandation 13 ne s'applique pas à l'équivalent national des relations de correspondant, un PSAV devra, conformément à la Recommandation 10, appliquer des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle fondées sur les risques au sujet du PSAV d'une contrepartie nationale lorsqu'il effectuera des opérations relatives à des AV pour ou en son nom. Dans le cadre de la compréhension de la nature et des objectifs de la relation d'affaires, ce contrôle préalable pourra, en fonction des risques, inclure un examen similaire pour savoir si la contrepartie a bien mis en place des contrôles en matière de LBC/FT et s'ils sont efficaces, et quels sont les services fournis aux clients sous-jacents dans cette relation. La principale différence par rapport aux relations de correspondant transfrontalières est que les PSAV seront probablement en droit de supposer que d'autres PSAV réglementés dans la même juridiction sont soumis aux mêmes niveaux de réglementation et de supervision. Compte tenu de la nature des AV et des PSAV, les pays pourront recommander aux PSAV de documenter la manière dont ils identifient le PSAV qui leur répond comme étant national ou transfrontalier, car il n'est pas aussi facile que pour les banques d'arriver à savoir, dans les relations de correspondant, si la contrepartie est nationale ou transfrontalière.
169. Par souci de clarté, le contrôle préalable de la contrepartie pour respecter la Recommandation 16 est distinct des obligations applicables aux relations de correspondant transfrontalières. Contrairement au secteur bancaire, il est possible que des transferts d'AV pour ou au nom d'une autre personne soient effectués entre PSAV, même en l'absence de relation de correspondant ou de toute autre relation. Dans ces cas-là, les PSAV impliqués dans le transfert peuvent faire des vérifications préalables concernant les contreparties pour s'assurer qu'elles sont en capacité de respecter la règle de transparence des virements et d'appliquer des mesures d'atténuation des risques de BC/FT. L'existence d'une relation de correspondant entre deux PSAV impliqués dans un transfert d'AV peut toutefois satisfaire en partie ou en totalité aux exigences de contrôle préalable des contreparties. La Recommandation 16 donne de plus amples informations sur la manière de réaliser le contrôle préalable du PSAV d'une contrepartie dans le cadre de la règle de déplacement.

Services de transfert de fonds ou de valeurs

170. La **Recommandation 14** ordonne aux pays d'enregistrer ou d'agréer les personnes physiques ou morales qui fournissent des STFV dans le pays, et de vérifier qu'elles respectent bien les mesures de LBC/FT pertinentes. Comme exposé dans le Guide 2015 des monnaies virtuelles, cela inclut de soumettre les STFV qui existent dans le pays à un contrôle pour voir si les obligations d'enregistrement ou d'agrément et les mesures de LBC/FT qui ont été fixées leur sont effectivement appliquées. Les obligations d'enregistrement et d'agrément de la Recommandation 15 s'appliquent cependant à tous les PSAV, même à ceux qui assurent des STFV (comme des entités nationales qui proposent, en tant que société, des services d'échange d'AV convertibles entre des monnaies virtuelles et des monnaies fiduciaires dans une juridiction).
171. La Recommandation 14 s'applique également aux agents mandataires des prestataires de STFV. C'est-à-dire à toute personne physique ou morale exerçant des activités de STFV pour le compte d'un PSAV, que ce soit par contrat avec l'entité ou sous sa direction. Dans ce modèle de fonctionnement, l'agent mandataire ne fournit pas de services de PSAV au mandant, mais à des tierces parties au nom du mandant. Les entités du secteur des AV peuvent fréquemment agir pour le compte d'autres entités, en fonction du modèle commercial. Dans ce cas, un PSAV qui a des agents mandataires est tenu de les inclure dans son programme de LBC/FT et de s'assurer qu'ils le respectent. Les agents mandataires doivent également être agréés ou enregistrés par une autorité compétente, faute de quoi le PSAV mandant doit tenir à jour une liste de ses agents mandataires à laquelle peuvent avoir accès les autorités compétentes des pays dans lesquels le PSAV mandant et ses agents mandataires opèrent.

Nouvelles technologies

172. **Recommandation 15.** En octobre 2018, le GAFI a adopté les mises à jour de la Recommandation 15, lesquelles renforcent l'AFR initiale et les obligations qui s'y rapportent pour les pays et les entités assujetties au niveau des nouvelles technologies, afin de clarifier son application dans le cadre des AV, des activités financières impliquant des AV, et des PSAV. La Recommandation 15 exige que les pays identifient et évaluent les risques de BC/FT liés au développement de nouveaux produits et pratiques commerciales, y compris les nouveaux systèmes de distribution, et le recours aux nouvelles technologies ou aux technologies en développement pour les nouveaux produits et ceux qui existent déjà. En particulier, elle impose également aux pays de s'assurer que les IF agréées par ou opérant dans leur juridiction ont bien pris des mesures appropriées pour gérer et atténuer les risques de BC/FT associés avant de lancer de nouveaux produits ou pratiques commerciales, ou avant d'utiliser de nouvelles technologies ou des technologies en développement (voir Annexe A).
173. Conformément à l'esprit de la Recommandation 15, la mise à jour d'octobre 2018 précise encore que les pays doivent gérer et atténuer les risques découlant des AV et s'assurer que les PSAV sont réglementés aux fins de la LBC/FT, agréés ou enregistrés, et soumis à des systèmes efficaces de surveillance et de respect des mesures pertinentes prévues dans les Recommandations du GAFI. La Note interprétative 15, que le GAFI a adoptée en juin 2019, clarifie davantage la Recommandation 15 et définit plus spécifiquement : la manière dont les exigences

du GAFI s'appliquent aux AV, aux activités impliquant des AV et aux PSAV, notamment concernant l'évaluation des risques de BC/FT qui s'y rapportent ; l'agrément ou l'enregistrement ; la supervision ou le contrôle ; les mesures préventives comme le CPC, la tenue de dossiers et les déclarations d'opérations suspectes, entre autres ; les sanctions et autres mesures d'exécution ; et la coopération internationale (voir Annexe A).

174. Concernant les opérations relatives à des AV et les activités des PSAV, les pays doivent s'assurer que les PSAV agréés par ou opérant dans leur juridiction peuvent gérer et atténuer les risques liés à l'exercice d'activités qui impliquent l'utilisation de technologies ou de systèmes favorisant l'anonymat, y compris, mais sans s'y limiter, les CAR, les mélangeurs, les portefeuilles de confidentialité et d'autres technologies qui opacifient l'identité de l'expéditeur, du destinataire, du titulaire ou du bénéficiaire effectif d'un AV. Si le PSAV ne peut pas gérer et atténuer les risques que pose l'exercice de telles activités, il ne devra pas être autorisé à les exercer.

Les virements et la « règle de transparence des virements »

175. **La Recommandation 16 et sa Note interprétative 16** ont été établies dans le but d'empêcher les terroristes et autres criminels d'avoir un accès illimité aux transferts de fonds facilités électroniquement pour déplacer leurs fonds, et de détecter ce type d'utilisation abusive lorsqu'elle se produit. Au moment de l'élaboration de cette Recommandation, le GAFI a qualifié ces transferts de « virements ». Conformément à l'approche fonctionnelle des Recommandations du GAFI, les exigences relatives aux virements et aux messages connexes en vertu de la Recommandation 16 s'appliquent à tous les prestataires de ce type de services. Sont concernés les PSAV qui fournissent des services ou effectuent des opérations, comme les transferts d'AV, qui sont équivalents aux virements du point de vue fonctionnel.

Présentation de la Recommandation 16 et de son application aux AV et aux PSAV

176. La Recommandation 16 définit un « virement » comme une transaction effectuée pour le compte d'un donneur d'ordre par l'intermédiaire d'une IF par voie électronique en vue de mettre un montant de fonds à la disposition d'une personne bénéficiaire dans une IF bénéficiaire, que le donneur d'ordre et le bénéficiaire soient ou non la même personne.
177. La Recommandation 16 établit ensuite les exigences pour les pays en matière de virements et de messages connexes, et s'applique aux virements *nationaux* et *transfrontaliers*. En résumé, les pays doivent s'assurer que les IF font figurer les *informations obligatoires et exactes concernant le donneur d'ordre* et les *informations obligatoires concernant le bénéficiaire* sur les virements et dans les messages associés. Les IF doivent également contrôler les virements pour détecter ceux qui n'apportent pas les informations requises sur le donneur d'ordre et/ou le bénéficiaire, et vérifier que les transactions sont conformes aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations unies (voir Recommandations 6 et 7).
178. Comme indiqué dans la Note interprétative 15, les pays doivent appliquer la Recommandation 16 aux transferts d'AV et aux PSAV. Les pays doivent appliquer la Recommandation 16, que la valeur du virement classique ou du virement d'AV soit libellée en monnaie fiduciaire ou en AV. Tout en reconnaissant les propriétés technologiques uniques des AV, la Recommandation 16 s'applique de manière

modifiée aux AV, comme exposé au paragraphe 7(b) de la Note interprétative 15. L'application, dans le cadre des AV, des exigences du GAFI relatives aux virements est appelée *règle de déplacement*.

179. Les exigences de la Recommandation 16 s'appliquent aux PSAV lorsque leurs transactions, qu'elles soient en monnaie fiduciaire ou en AV, impliquent : (a) un virement traditionnel, (b) un virement d'AV entre un PSAV et une autre entité assujettie (par exemple entre deux PSAV ou entre un PSAV et une autre entité assujettie, comme une banque ou une autre IF), ou (c) un virement d'AV entre un PSAV et une entité non assujettie (par exemple un portefeuille non hébergé). Toutes les exigences de la Recommandation 16 s'appliquent aux points a) et b), mais pas au point c), voir l'explication ci-dessous. Les pays doivent traiter tous les transferts d'AV comme des transferts transfrontaliers, conformément à la Note interprétative 1, plutôt que comme des virements nationaux, en raison de la nature transfrontalière des opérations relatives aux AV et des activités des PSAV. Pour les transferts impliquant des portefeuilles non hébergés (voir (c) ci-dessus), les exigences de la R.16 s'appliquent de manière spécifique, comme expliqué ci-après.
180. Les frais de transaction⁴³ relatifs à un transfert d'AV ne relèvent pas de la règle de déplacement. Par conséquent, les PSAV n'ont pas besoin d'identifier le destinataire des frais de transaction, car le destinataire n'est pas le donneur d'ordre ni le destinataire du transfert d'AV. Il peut également y avoir des situations dans lesquelles, pour des raisons techniques, un PSAV doit envoyer un montant d'AV supérieur au montant réel d'AV à transférer, la différence étant automatiquement remboursée au PSAV émetteur. Dans ce type de situation, la règle de transparence des virements ne s'applique pas au PSAV destinataire concernant ce remboursement, puisque le remboursement fait partie du transfert effectué par le PSAV émetteur.

Obligation d'obtenir, de conserver et de soumettre les informations requises et exactes concernant le donneur d'ordre et le bénéficiaire

181. Les pays doivent s'assurer que les établissements émetteurs (qu'il s'agisse d'un PSAV ou d'une autre entité assujettie comme une IF) impliqués dans un transfert d'AV, obtiennent et conservent les informations requises et exactes sur le donneur d'ordre et les informations requises sur le bénéficiaire, et transmettent ces informations aux établissements destinataires (qu'il s'agisse d'un PSAV ou d'une autre entité assujettie comme une IF), le cas échéant. En outre, les pays doivent s'assurer que les établissements destinataires (qu'il s'agisse d'un PSAV ou d'une autre entité assujettie comme une IF) obtiennent et conservent les informations requises (mais pas nécessairement exactes⁴⁴) concernant le donneur d'ordre et les informations requises et exactes concernant le bénéficiaire, comme indiqué dans la Note interprétative 16 (voir encadré 4 ci-dessous).

⁴³ « Frais de transaction » désigne les montants d'AV pouvant être perçus par le mineur qui inclut la transaction dans un bloc. Des noms divers peuvent être donnés à ces frais en fonction du type d'AV, comme « prime de gaz » ou « prime de bloc », mais ils ne relèvent pas de la règle de transparence des virements pour la même raison.

⁴⁴ Conformément à l'illustration 1, l'exactitude des données n'est pas obligatoire pour le PSAV destinataire qui reçoit les informations concernant le donneur d'ordre de la part d'un PSAV émetteur. Le PSAV destinataire peut supposer que les données ont été vérifiées par le PSAV émetteur.

Encadré 4. Définition de la formulation spécifique

Règles relatives aux virements appliquées aux AV/PSAV, dans la Note interprétative 15-7(b)

« **Recommandation 16** » : « Les pays doivent s'assurer que dans les transferts d'actifs virtuels, les PSAV émetteurs obtiennent et conservent les informations requises et exactes concernant le donneur d'ordre et les informations requises concernant le bénéficiaire ».

Note en bas de page : « Tel que défini dans la Note interprétative 16, paragraphe 6, ou les informations équivalentes dans le cadre d'actifs virtuels. »

Glossaire des termes spécifiques employés dans la Note interprétative 16

Exact : est le terme employé pour décrire les informations dont l'exactitude a été vérifiée.

Note interprétative de la Recommandation 16

6. Les informations accompagnant tous les virements admissibles doivent toujours contenir :

- (a) le **nom du donneur d'ordre** ;
- (b) le **numéro de compte** du donneur d'ordre lorsque ce compte est utilisé pour traiter la transaction ;
- (c) l'**adresse du donneur d'ordre**, ou son numéro national d'identité, ou son numéro d'identification client, ou sa date et son lieu de naissance ;
- (d) le **nom du bénéficiaire** ; et
- (e) le **numéro de compte** du bénéficiaire lorsque ce compte est utilisé pour traiter la transaction.

182. Les informations requises, que l'établissement *émetteur* doit *obtenir* et *conserver*, sont :

- a. le nom du donneur d'ordre (c'est-à-dire son nom exact et complet, qui aura donc été vérifié) ;
- b. le numéro de compte du donneur d'ordre lorsque ce compte est utilisé pour traiter la transaction. Dans le cadre des AV, cela pourra correspondre à l'« adresse du portefeuille » de l'AV ;
- c. l'adresse physique (géographique) du donneur d'ordre, ou son numéro d'identité national ou son numéro d'identification client (qui n'est pas un numéro de transaction) qui identifie de manière exclusive le donneur d'ordre dans l'établissement émetteur, ou sa date et son lieu de naissance. Transmettre l'adresse géographique du donneur d'ordre signifiera que

l'exactitude de cette adresse aura été vérifiée par le PSAV émetteur dans le cadre de son processus de Connaissance du Client (voir paragraphes 148 à 160 sur le CPC) ;

- d. le nom du bénéficiaire (c'est-à-dire le nom de la personne identifiée par le donneur d'ordre comme étant la personne qui doit recevoir le transfert d'AV). L'établissement émetteur n'est pas tenu de vérifier l'exactitude de ces données, mais elles doivent être examinées pour voir si elles pourraient justifier une DOS et l'application de sanctions ;
 - e. le numéro de compte du bénéficiaire lorsque ce compte est utilisé pour traiter la transaction. Dans le cadre des AV, cela pourra correspondre à « l'adresse du portefeuille » de l'AV.
183. Les informations requises que l'établissement *destinataire* doit *obtenir* de l'établissement émetteur et *conserver* sont :
- a. le nom du donneur d'ordre (c'est-à-dire le nom de la personne qui envoie). L'établissement destinataire n'a pas besoin de vérifier l'exactitude du nom du donneur d'ordre, mais il doit l'examiner pour voir s'il pourrait justifier une DOS et l'application de sanctions ;
 - b. le numéro de compte du donneur d'ordre lorsque ce compte est utilisé pour traiter la transaction. Dans le cadre des AV, cela pourra correspondre à « l'adresse du portefeuille » de l'AV ;
 - c. l'adresse physique (géographique) du donneur d'ordre, ou son numéro d'identité national ou son numéro d'identification client (qui n'est pas un numéro de transaction) qui identifie de manière exclusive le donneur d'ordre dans l'établissement émetteur, ou sa date et son lieu de naissance ;
 - d. le nom du bénéficiaire (c'est-à-dire le nom de la personne qui est identifiée par le donneur d'ordre comme la personne devant recevoir le transfert d'AV). L'établissement destinataire doit vérifier l'exactitude du nom du bénéficiaire, si le nom de son client n'a pas déjà été vérifié. Ainsi, l'établissement destinataire peut confirmer si le nom et le numéro de compte du bénéficiaire qu'il obtient de l'établissement émetteur correspondent aux données clients vérifiées de l'établissement destinataire ; et
 - e. le numéro de compte du bénéficiaire lorsque ce compte est utilisé pour traiter la transaction. Dans le cadre des AV, cela pourra correspondre à « l'adresse du portefeuille » de l'AV.

Tableau 1. Informations requises concernant le PSAV émetteur et le PSAV destinataire dans la règle de transparence des virements

Informations et action requises	PSAV émetteur	PSAV destinataire
Informations concernant le donneur d'ordre	<p>Obligatoire, c'est-à-dire que ces informations doivent être transmises au PSAV destinataire.</p> <p>Exact, c'est-à-dire que le PSAV émetteur doit <u>vérifier l'exactitude des informations dans le cadre de son processus de CPC.</u></p>	<p>Obligatoire, c'est-à-dire que le PSAV destinataire doit <u>obtenir les informations nécessaires de la part du PSAV émetteur.</u></p> <p>L'exactitude des données n'est pas obligatoire. Le PSAV destinataire peut supposer que les informations ont été vérifiées par le PSAV émetteur.</p>
Informations concernant le bénéficiaire	<p>Obligatoire, c'est-à-dire que <u>ces informations doivent être transmises au PSAV destinataire.</u></p> <p>L'exactitude des informations n'est pas obligatoire, mais le PSAV émetteur doit <u>vérifier et confirmer qu'aucun soupçon n'est justifié.</u></p>	<p>Obligatoire, c'est-à-dire que le PSAV destinataire doit <u>obtenir les informations nécessaires de la part du PSAV émetteur.</u></p> <p>Exact, c'est-à-dire que le PSAV destinataire doit avoir vérifié les informations nécessaires et il <u>doit confirmer que les données reçues sont cohérentes.</u></p>
Actions requises	<p>Obtenir les informations nécessaires auprès du donneur d'ordre et en conserver un enregistrement.</p> <p>Contrôler, avec le nom du bénéficiaire, que ce dernier ne fait pas l'objet de sanctions.</p> <p>Surveiller la transaction et faire un signalement en cas de soupçon.</p>	<p>Obtenir les informations nécessaires auprès du PSAV émetteur et en conserver un enregistrement.</p> <p>Contrôler, avec le nom du bénéficiaire, que ce dernier ne fait pas l'objet de sanctions.</p> <p>Surveiller la transaction et faire un signalement en cas de soupçon.</p>

184. Les PSAV doivent *transmettre* les informations requises à l'établissement destinataire, le cas échéant. Il est essentiel que les pays s'assurent que les prestataires de transferts d'AV, qu'il s'agisse de PSAV ou d'autres entités assujetties, transmettent *immédiatement et en toute sécurité* les informations requises concernant le donneur d'ordre et le bénéficiaire. Cela se justifie tout particulièrement en raison du caractère transfrontalier et de la rapidité des transferts d'AV, et par rapport aux objectifs de la Recommandation 16 (ainsi que par rapport à l'exigence traditionnelle de la Recommandation 16 concernant le fait que les informations relatives au donneur d'ordre et au bénéficiaire doivent « figurer [...] sur les virements » en monnaie fiduciaire). S'il n'existe pas d'établissement bénéficiaire, le PSAV doit tout de même collecter les informations requises (comme indiqué ci-dessous).
185. « *immédiatement* », dans le cadre de la Note interprétative 15, paragraphe 7(b) et compte tenu de la nature transfrontalière, de la portée mondiale et de la rapidité des transactions d'AV, signifie que les prestataires doivent transmettre les informations requises avant le transfert ou simultanément au transfert. Voir la Recommandation 16 dans la Partie IV pour en savoir plus sur ces questions spécifiques aux PSAV et autres entités assujetties.
186. « *en toute sécurité* », également dans le cadre de la Note interprétative 15, paragraphe 7(b), signifie que les prestataires doivent transmettre et conserver les informations requises de manière sécurisée. Il s'agit de protéger l'intégrité et la disponibilité des informations requises pour faciliter la tenue des registres (entre autres exigences), faciliter l'utilisation de ces informations par les PSAV ou d'autres

entités assujetties destinataires, et protéger ces informations de toute divulgation non autorisée. L'utilisation de ce terme n'a pas pour but d'entraver les objectifs de la Recommandation 16 ou de la Recommandation 9, bien que des exceptions ou des procédures modifiées puissent être appropriées dans les cas où un PSAV a raisonnablement⁴⁵ estimé que le PSAV de la contrepartie n'est pas en mesure de protéger suffisamment les informations correspondant à la règle de transparence des virements.

187. La transmission par lots des informations concernant le donneur d'ordre et le bénéficiaire est acceptable, tant que cette transmission se fait immédiatement et en toute sécurité conformément aux Normes du GAFI. La transmission après coup des informations requises ne doit pas être autorisée (c'est-à-dire que la transmission doit avoir lieu avant le transfert d'AV ou au moment où il est effectué). Les pays doivent préciser que les PSAV ou autres entités assujetties doivent transmettre les informations requises (même regroupées par lots) simultanément au transfert d'AV.
188. Il n'est pas nécessaire que les informations soient directement jointes au transfert d'AV. Les informations peuvent être transmises directement ou indirectement, comme indiqué dans la Note interprétative 15, du moment qu'elles sont transmises « *immédiatement et en toute sécurité* » et disponibles sur demande pour les autorités compétentes. Conformément à l'approche technologique neutre du GAFI, les informations requises n'ont pas besoin d'être communiquées (ou intégrées) dans le cadre du transfert sur la blockchain ou sur une autre plateforme à technologie de grand livre distribué (Distributed Ledger Technology ou DLT). La transmission d'informations au PSAV destinataire pourra être un processus totalement distinct de celui de la blockchain ou d'un autre transfert d'AV par DLT. Toute solution technologique ou logicielle est acceptable, à condition que cette solution permette aux établissements émetteurs et destinataires de respecter les exigences de la Recommandation 16 (et n'entrave évidemment pas leur capacité à se conformer à leurs autres obligations en matière de LBC/FT conformément aux Recommandations du GAFI). Les pays doivent discuter avec leur secteur privé des possibilités de recourir aux technologies ou aux solutions qui existent pour se conformer à la Recommandation 16 (voir la Partie IV pour avoir plus de détails spécifiques aux prestataires et autres entités assujetties dans le cadre de la Recommandation 16). Il est également important de souligner que la coopération et la coordination entre les autorités de réglementation/de supervision, dans les entreprises du secteur privé, et entre les autorités de réglementation/de supervision et les entreprises du secteur privé, sont cruciales pour assurer l'interopérabilité des solutions relatives à la règle de transparence des virements adoptées par les PSAV, et pour parvenir à une mise en œuvre efficace de la règle de transparence des virements au niveau mondial.
189. Pour les personnes morales, le numéro d'identification d'entité juridique (Legal Entity Identifier ou LEI) pourra être utilisé à titre facultatif comme information

⁴⁵ Les PSAV doivent prendre une décision fondée sur le risque pour savoir avec qui réaliser des transactions (paragraphe 199). Les PSAV qui envoient un transfert d'AV à une entité qui n'est pas un PSAV ou une autre entité assujettie, ou qui reçoivent de sa part un transfert d'AV, doivent obtenir de leur utilisateur les informations requises concernant le donneur d'ordre et le bénéficiaire (même lorsqu'ils ne transmettent pas ces informations au bénéficiaire) (paragraphe 204).

complémentaire dans les messages de paiement.⁴⁶ Pour permettre l'utilisation facultative du LEI, les pays peuvent inciter les parties prenantes concernées (par exemple le Payment Market Practice Group dans le domaine des IF, les associations sectorielles de PSAV, les groupes de travail dans le secteur des PSAV) à travailler à la définition d'une pratique de marché commune, pour déterminer si et comment inclure le LEI dans les messages de transfert de données d'AV sans modifier la structure actuelle des messages.

190. Les pays doivent exiger de l'établissement émetteur et de l'établissement destinataire, en vertu de leur cadre national, qu'ils mettent les informations requises ci-dessus à la disposition des autorités compétentes sur demande, conformément aux obligations de tenue de dossiers énoncées dans la Recommandation 11.
191. Les pays peuvent choisir d'adopter un seuil *de minimis* pour les transferts d'AV de 1 000 USD/EUR conformément aux Normes du GAFI, en tenant compte des risques associés aux différents AV et aux opérations concernant des AV. Si les pays choisissent d'adopter ce seuil, il y a comparativement moins d'obligations pour les transferts d'AV en dessous du seuil que pour les transferts d'AV au-dessus du seuil. Pour les transferts d'AV inférieurs au seuil, les pays doivent exiger que les PSAV recueillent :
 - a. le nom du donneur d'ordre et le nom du bénéficiaire ; et
 - b. l'adresse du portefeuille d'AV de l'un et de l'autre ou un numéro de référence de transaction unique.
192. Ces informations n'ont pas besoin d'être vérifiées sauf en cas de circonstances suspectes liées au BC/FT, auquel cas les informations concernant le client devront l'être.⁴⁷

Contrôle des sanctions applicables aux transferts d'AV

193. Les pays doivent exiger des établissements émetteurs et des établissements destinataires qu'ils prennent des mesures de gel et interdisent les transactions avec les personnes et entités désignées (c'est-à-dire qu'ils vérifient les informations requises relatives aux transferts d'AV, afin de respecter leurs obligations en matière de sanctions financières ciblées). L'établissement émetteur doit disposer des informations requises sur son client, le donneur d'ordre, et l'établissement destinataire doit disposer des informations requises sur son client, le bénéficiaire, conformément aux exigences du devoir de vigilance à l'égard de la clientèle énoncées dans la Recommandation 10. Les établissements émetteurs et destinataires devront avoir vérifié le nom de leur client afin de s'assurer du respect

⁴⁶ CPIM (Comité sur les paiements et les infrastructures de marché) : les services bancaires correspondants (juillet 2016), et BCBS (Comité de Bâle sur le contrôle bancaire) : Pour une gestion saine des risques liés au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme (juillet 2020), « Comme le recommande le CPIM, l'utilisation du LEI comme information complémentaire dans les messages de paiement devrait être possible de manière facultative dans les messages de paiement actuels concernés (à savoir MT 202 COV et MT 103). Le cas échéant, l'utilisation du LEI aiderait la banque correspondante à déterminer si les informations du message sont suffisantes pour identifier sans ambiguïté le donneur d'ordre et le bénéficiaire d'un transfert ».

⁴⁷ Recommandation 16, Note interprétative 16 paragraphe 5.

des obligations de sanctions financières ciblées au moment de l'intégration de leur client respectif (et lors des changements de nom). Ils doivent ensuite vérifier les noms de l'autre partie (celui du donneur d'ordre ou du bénéficiaire) lorsqu'ils effectuent le transfert d'AV (cf. Tableau 1 ci-dessus).

194. Les pays doivent exiger des PSAV ou d'autres entités assujetties qu'ils mettent en place un cadre de contrôle efficace pour garantir de pouvoir respecter leurs obligations de sanctions financières ciblées. Ce cadre doit tenir compte de la nature des transferts d'AV. Étant donné que les informations requises identifiant le donneur d'ordre et le bénéficiaire peuvent être conservées séparément du système de transfert d'AV (par exemple la blockchain), le transfert d'AV peut être effectué même si ces informations manquent ou s'il n'y a pas eu de vérification du transfert pour voir s'il s'agit d'une transaction suspecte et interdite. Par conséquent, les PSAV ou d'autres entités assujetties doivent vérifier séparément les informations de transfert d'AV requises pour ce type de règlement direct. Ainsi, les PSAV peuvent avoir besoin d'envisager des mesures d'atténuation qui correspondent à leur processus commercial et à la nature technique des AV. Bien que la technologie blockchain soit en constante évolution, voici des exemples de contrôles qu'un PSAV ou une autre entité assujettie pourrait effectuer :
- a. mettre un portefeuille en attente jusqu'à ce que la vérification soit terminée et qu'il soit confirmé qu'aucun problème n'est à signaler ; et
 - b. faire en sorte de recevoir un transfert d'AV sur le portefeuille d'un prestataire lié au portefeuille d'un client, puis déplacer le transfert d'AV sur le portefeuille du client du prestataire seulement après vérification et confirmation qu'il n'y a pas de problème.
195. Les pays doivent être conscients du fait que les transferts d'AV ont une nature différente des virements en monnaie fiduciaire classiques. Ainsi, les pays doivent exiger des PSAV et autres entités assujetties de documenter leurs mesures de contrôle correctives pour faciliter la supervision et la rendre plus efficace. Les pays peuvent éventuellement demander aux entités assujetties de documenter ce contrôle dans leur évaluation des risques pour la LBC/FT.

Transferts d'AV à/par d'autres PSAV et identification et contrôle préalable des PSAV contreparties

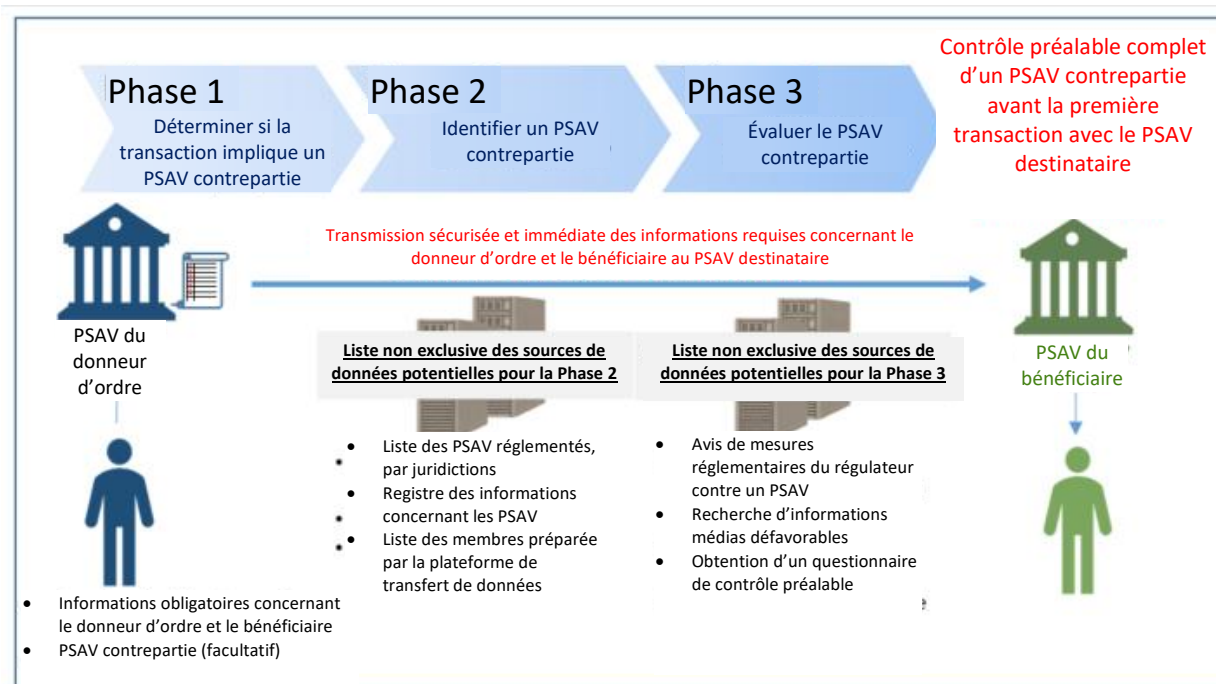
196. Le GAFI attend des pays qu'ils appliquent les dispositions du paragraphe 7(b) de la Note interprétative 15, en tenant compte de la nature unique des transferts d'AV et du futur cadre de contrôle des solutions relatives à la règle de transparence des virements dans le secteur privé (voir la Recommandation 16 dans la Partie IV). Un transfert d'AV peut être réglé directement, c'est-à-dire par consensus distribué sur la blockchain d'une adresse de portefeuille à une autre, sans avoir besoin d'intermédiaire. Pour qu'un PSAV transmette les informations requises à un autre PSAV, il est toutefois nécessaire qu'il identifie son PSAV contrepartie. Un PSAV devra également effectuer un contrôle préalable de son PSAV contrepartie avant de transmettre les informations requises, pour éviter de traiter sans le savoir avec des acteurs illicites ou des acteurs faisant l'objet de sanctions. Les PSAV n'ont pas besoin d'effectuer de contrôle préalable d'un PSAV contrepartie à chaque transfert d'AV quand ils traitent avec un PSAV pour lequel ils ont déjà effectué un contrôle de contrepartie précédemment, à moins qu'il existe des antécédents de transaction suspecte ou d'autres informations (comme des communications médias

défavorables, des informations publiées à propos de sanctions réglementaires ou pénales) indiquant qu'ils devraient en effectuer un. Par rapport au principe de contrôle préalable, les pays doivent attendre d'un PSAV qu'il actualise régulièrement les informations obtenues lors du contrôle préalable de leur contrepartie, ou lorsqu'un risque apparaît dans la relation, conformément à la structure de contrôle et à l'AFR qu'ils ont définies. Par conséquent, les pays doivent s'attendre à ce que leurs PSAV assujettis mettent en place ce système de contrôle. Comme indiqué précédemment, les PSAV doivent recourir au contrôle préalable pour déterminer si l'on peut raisonnablement penser qu'une contrepartie protégera la confidentialité des informations qui lui sont communiquées.

197. Trouver la meilleure façon de faire un contrôle préalable des contreparties en temps opportun et de manière sécurisée est un véritable défi.⁴⁸ Il y a globalement trois phases dans ce processus. Il ne s'agit pas de mesures normatives que les PSAV doivent prendre, mais de conseils sur la manière dont ils peuvent faire des vérifications concernant les contreparties :
- a. Phase 1 : Déterminer si le transfert d'AV se fait avec un PSAV contrepartie. Une personne peut souhaiter transférer des AV vers un autre PSAV (par exemple à un bénéficiaire titulaire d'un portefeuille hébergé) ou elle peut souhaiter transférer des AV vers un portefeuille non hébergé. Le PSAV donneur d'ordre doit donc déterminer s'il va accepter de traiter avec un autre PSAV. Ce processus de détermination n'est pas une simple exigence en matière de LBC/FT, mais relève plutôt de la technologie qui sous-tend les AV. À ce jour, le GAFI n'a connaissance d'aucun moyen techniquement éprouvé permettant d'identifier totalement, avec exactitude et en toutes circonstances, uniquement à partir de l'adresse des AV, le PSAV qui gère le portefeuille bénéficiaire ;
 - b. Phase 2 : Identifier le PSAV contrepartie, car à l'issue de la phase précédente, le PSAV ne connaît que le « nom » du PSAV contrepartie. Un PSAV peut identifier lui-même un PSAV contrepartie à l'aide d'une base de données fiable conforme aux directives d'un pays précisant à quel moment pouvoir se fier à ces données ; et
 - c. Phase 3 : Évaluer si le PSAV contrepartie est une contrepartie éligible à la transmission de données clients et à l'établissement d'une relation d'affaires (voir la Recommandation 16 dans la Partie IV pour avoir plus d'informations sur le contrôle préalable du PSAV contrepartie, et la Recommandation 11 sur la tenue de dossiers pour conserver et gérer de manière appropriée ces données clients).

⁴⁸ Voir paragraphe 61 du [Rapport de l'Examen sur 12 mois](#) du GAFI.

Illustration 1. Processus de contrôle préalable d'un PSAV contrepartie



198. Pour clarifier le champ d'application du présent Guide, les autorités compétentes doivent exiger des PSAV qu'ils appliquent des mesures préventives en « Phase 3 » pour évaluer le PSAV contrepartie lorsque les PSAV entament une relation d'affaires, puis qu'ils examinent périodiquement les résultats de ce contrôle. Les pays doivent également conserver des sources d'information fiables et indépendantes concernant la « Phase 2 » pour aider les PSAV à identifier le PSAV contrepartie. Cela pourra correspondre à des listes d'institutions réglementées comme des listes de PSAV, des registres de propriété effective, ou comme d'autres exemples mentionnés dans le Guide du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire.⁴⁹ Pour avoir un contrôle préalable efficace des contreparties, une liste d'établissements réglementés peut inclure, sans s'y limiter, le nom du PSAV et l'adresse d'enregistrement du PSAV. Compte tenu de l'utilisation accrue des processus numérisés dans le secteur financier, les pays doivent être incités à utiliser un format lisible par une machine. Un pays n'a pas besoin d'imposer un système distinct d'agrément ou d'enregistrement des PSAV aux personnes physiques ou morales déjà agréées ou enregistrées en tant qu'IF (telles que définies dans les Recommandations du GAFI) sur son territoire. Les pays qui disposent de tels cadres peuvent préciser à leur secteur privé que ces IF peuvent ne pas figurer sur les listes

⁴⁹ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2014, rév. 2020) Pour une gestion saine des risques liés au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme : révisions apportées à la coopération prudentielle, Annexe 2" 21. Les banques doivent également envisager de recueillir des informations auprès de sources publiques. Il peut s'agir du site web de l'autorité de contrôle de la banque cliente, pour recouper les données d'identification avec les informations obtenues par le superviseur dans le processus d'agrément, ou d'éléments concernant les éventuelles sanctions administratives en matière de LBC/FT dont la banque cliente a pu faire l'objet. Cela peut également comprendre les registres publics (voir Directives du GAFI, paragraphe 25). www.bis.org/bcbs/publ/d505.pdf

- des PSAV désignés, ou même ne pas être supervisées par le même régulateur, afin d'éviter un dérisquage inutile.
199. En outre, les pays doivent également préciser que les PSAV doivent décider, en fonction des risques, avec qui ils acceptent ou non de traiter, en admettant que les mesures d'atténuation des risques prises par chaque PSAV peuvent varier. En général, ces décisions commerciales sont prises par chaque PSAV à partir de son analyse des risques du point de vue de la LBC/FT, et en prenant en considération d'autres questions de conformité concernant notamment le stockage et la sécurité des données, et la rentabilité de la relation commerciale. Les donneurs d'ordre peuvent vouloir exiger de leurs bénéficiaires qu'ils respectent contractuellement la règle de transparence des virements, indépendamment de l'absence de réglementation dans la juridiction du bénéficiaire. À leur propre discrétion et à partir de leur évaluation des risques de BC/FT, les juridictions peuvent également envisager de signaler comme présentant des risques élevés tous les PSAV implantés dans des pays qui n'appliquent pas, dans les faits, les obligations en matière d'agrément ou d'enregistrement.
 200. Le GAFI attend des pays qu'ils appliquent les dispositions du paragraphe 7(b) de la Note interprétative 15 le plus tôt possible. Les pays peuvent vouloir adopter une approche progressive de l'application de la règle de transparence des virements, afin d'être certains que leurs PSAV disposeront de suffisamment de temps pour mettre en place les systèmes nécessaires, mais dans l'intervalle, ils devront continuer de vérifier que les PSAV disposent de mesures alternatives pour atténuer de manière adéquate les risques de BC/FT liés aux transferts d'AV. Les pays doivent également prendre en compte la nature spécifique des transferts d'AV et l'élaboration d'un cadre de contrôle destiné à apporter des solutions dans le secteur privé pour arriver à transmettre les informations requises en toute sécurité. Néanmoins, pour les PSAV, les pays mettent en place leurs cadres de LBC/FT à des rythmes différents. Cela signifie que certaines juridictions exigeront que leurs PSAV se conforment à la règle de transparence des virements avant d'autres juridictions (c'est le problème dit du « lever du soleil », ce phénomène se produisant à des heures différentes dans le monde). Cela peut représenter une difficulté pour les PSAV quant à l'approche qu'ils doivent adopter pour traiter avec des PSAV implantés dans des juridictions où la règle de transparence des virements n'est pas encore en vigueur. Indépendamment de l'absence de réglementation dans la juridiction du bénéficiaire, les donneurs d'ordre peuvent exiger des bénéficiaires qu'ils respectent la règle de transparence des virements, de façon contractuelle ou par pratique commerciale. En général, ces décisions commerciales sont prises par chaque PSAV à partir de son analyse des risques. Le niveau de conformité qu'un PSAV fixe conformément au paragraphe 7(b) de la Note interprétative 15 doit faire partie de ces décisions. Les PSAV et les IF doivent tenir compte du niveau de risque de BC/FT de chaque PSAV contrepartie/client et de toutes les mesures d'atténuation des risques applicables mises en œuvre par un PSAV contrepartie/client.
 201. À cause du problème du « lever du soleil » relatif à la règle de transparence des virements, les pays doivent adopter une AFR dans leur évaluation des modèles commerciaux présentés par les PSAV. Les pays doivent examiner le cadre complet de conformité à la règle de transparence des virements, et voir notamment si le PSAV a pris des mesures d'atténuation suffisantes pour gérer de manière adéquate les risques de BC/FT associés. Indépendamment de la réglementation dans un pays

donné, un PSAV peut mettre en œuvre des mesures de contrôle solides pour se conformer aux exigences de la règle de transparence des virements. Par exemple, les PSAV peuvent restreindre les transferts d'AV dans leur base de clientèle (c'est-à-dire les transferts internes d'AV chez un même PSAV), ne permettre, en dehors de leur clientèle, que les transferts confirmés par une première partie (c'est-à-dire des transferts dans lesquels il a été confirmé que le donneur d'ordre et le bénéficiaire sont la même personne), et renforcer le contrôle des transactions. Voir dans la Partie IV « Identification et contrôle préalable du PSAV contrepartie » pour plus d'exemples de remédiation aux risques. Bien que l'introduction et la mise en œuvre d'une réglementation pertinente par les pays soit importante en soi, l'absence de réglementation pertinente dans un pays n'empêche pas nécessairement l'efficacité des mesures introduites par un PSAV par lui-même.

Transferts d'AV à/par des « PSAV intermédiaires »

202. Comme pour les virements entre IF, il peut y avoir dans certains cas des transferts d'AV impliquant des « PSAV intermédiaires » ou d'autres entités ou IF intermédiaires assujetties qui facilitent les transferts d'AV en tant qu'élément intermédiaire d'une chaîne de transferts d'AV.⁵⁰ Les pays doivent s'assurer que ces institutions intermédiaires (qu'il s'agisse d'un PSAV ou d'une autre entité assujettie) respectent également les exigences de la Recommandation 16, telles qu'énoncées dans la Note interprétative 15, notamment le traitement de tous les transferts d'AV comme des transferts transfrontaliers admissibles. Tout comme un intermédiaire IF classique traitant un virement fiat transfrontalier classique doit garantir que toutes les informations requises concernant le donneur d'ordre et le bénéficiaire qui accompagnent un virement seront conservées avec celui-ci, un PSAV intermédiaire ou une autre institution intermédiaire comparable qui facilite les transferts d'AV doit également garantir que les informations requises seront transmises tout le long de la chaîne des transferts d'AV, que les registres nécessaires seront effectivement tenus, et que ces informations seront mises à la disposition des autorités compétentes sur demande. De même, lorsque des limites techniques empêchent que les renseignements demandés concernant le donneur d'ordre ou le bénéficiaire restent dans une transmission de données, un enregistrement de ces renseignements doit être conservé pendant au moins cinq ans par le PSAV intermédiaire destinataire de toutes les informations reçues de la part du PSAV du donneur d'ordre ou d'un autre PSAV intermédiaire. Les institutions intermédiaires impliquées dans les transferts d'AV ont également, d'une manière générale, l'obligation d'identifier les transactions suspectes, de prendre des mesures de gel, et d'interdire les transactions avec les personnes et entités désignées (comme doivent le faire les PSAV émetteurs et destinataires ou d'autres entités assujetties émettrices ou destinatrices qui facilitent les transferts d'AV).

Transferts d'AV vers/depuis des portefeuilles non hébergés

203. Le GAFI reconnaît que, contrairement aux virements en monnaie fiduciaire traditionnels, tous les transferts d'AV ne peuvent pas impliquer (ou être reliés par) deux entités assujetties, qu'il s'agisse d'un PSAV ou d'une autre entité assujettie

⁵⁰ Pour clarifier, lorsqu'un PSAV, une IF ou une autre entité intermédiaire assujettie facilite un transfert d'AV en tant qu'élément intermédiaire d'une chaîne de transferts d'AV, et que certaines activités ont été classées en tant que PSAV dans le présent Guide, elles seront alors classées en tant que « PSAV intermédiaire ».

comme une IF. Dans les cas où un transfert d'AV n'implique qu'une seule entité assujettie d'un côté ou de l'autre du transfert (par exemple lorsque le PSAV d'un donneur d'ordre ou une autre entité assujettie envoie des AV pour ou au nom du donneur d'ordre à un bénéficiaire qui n'est pas client de l'établissement destinataire mais plutôt un utilisateur individuel d'AV qui reçoit le transfert d'AV dans un portefeuille non hébergé), les pays doivent tout de même s'assurer que l'entité assujettie respecte les exigences de la Recommandation 16 concernant son client (qui sera, selon le cas, soit le donneur d'ordre, soit le bénéficiaire).

204. Le GAFI ne s'attend pas à ce que les PSAV et les IF, lorsqu'ils émettent un transfert d'AV, transmettent les informations requises à des personnes qui ne sont pas des entités assujetties. Les PSAV qui envoient un transfert d'AV à une entité ou qui en reçoivent un d'une entité qui n'est pas un PSAV ou une autre entité assujettie (par exemple d'un utilisateur individuel d'AV pour en créditer un portefeuille non hébergé), doivent obtenir de leur client les informations requises sur le donneur d'ordre et sur le bénéficiaire. Les pays doivent exiger de leurs PSAV ou d'autres entités assujetties qu'ils mettent en place des systèmes permettant d'examiner efficacement ces transferts, en particulier pour respecter leurs obligations en matière de DOS et d'application de sanctions (voir l'explication de la Recommandation 20 ci-dessous) et comme indiqué précédemment, ils peuvent choisir d'imposer des limitations ou des contrôles supplémentaires sur ces transferts vers ou depuis des portefeuilles non hébergés.

Recours à des tiers

205. La **Recommandation 17** permet aux pays d'autoriser les entités assujetties à faire appel à des tierces parties pour apporter des prestations et/ou effectuer une partie du processus de vigilance à l'égard de la clientèle, notamment l'identification et la vérification de l'identité des clients. La tierce partie doit toutefois être une entité réglementée que les autorités compétentes supervisent et contrôlent pour la LBC/FT, et qui aura mis en place des mesures permettant de respecter les exigences de vigilance et de conservation des documents. Par ailleurs, faire appel à une tierce partie ne dégage pas l'entité assujettie de ses obligations ni de sa responsabilité en cas de manquement.
206. Les pays peuvent autoriser les PSAV à agir en tant que tierce partie, conformément à leur statut en vertu de la Recommandation 15. En plus de vérifier que les tierces parties sont bien réglementées, les entités assujetties doivent les sélectionner en fonction des risques. Concernant les PSAV tierces parties, les pays et les entités assujetties doivent tenir compte des risques potentiellement posés par la tierce partie, de la nature de l'activité ou de l'opération, des groupes de clients ou des marchés cibles du PSAV tierce partie et de ses partenaires commerciaux, le cas échéant. Lorsqu'un PSAV fait appel à un autre PSAV pour apporter une prestation ou pour mettre en œuvre les mesures de vigilance relatives à la clientèle, cette sollicitation, en particulier dans le cadre des transferts d'AV, doit se faire en adéquation et en conformité avec les exigences de la Recommandation 16.

Contrôles internes, succursales et filiales à l'étranger

207. La **Recommandation 18** impose aux pays d'exiger des entités assujetties comme les PSAV qu'elles mettent en place des contrôles internes pour avoir des politiques et processus de LBC/FT efficaces et une excellente qualité de gestion des risques

dans l'ensemble de leurs opérations, départements, succursales et filiales, au niveau national et, le cas échéant, international. Ces contrôles internes doivent comporter des dispositifs de gouvernance appropriés dans lesquels la responsabilité en matière de LBC/FT est clairement attribuée, et un responsable de la conformité doit être nommé au niveau de la direction ; il faut que des contrôles de l'intégrité du personnel soient effectués conformément à la législation locale applicable ; il faut aussi une formation continue du personnel, et une fonction d'audit indépendante (externe ou interne) pour tester le système.

Pays présentant un risque plus élevé

208. **La Recommandation 19** impose aux pays d'exiger des entités assujetties comme les PSAV qu'elles appliquent des mesures de vigilance renforcée aux relations d'affaires et aux transactions avec des personnes physiques et morales issues de pays à haut risque, notamment des pays pour lesquels des mesures de vigilance renforcée sont demandées par le GAFI. Ceci est particulièrement pertinent pour les opérations impliquant des AV et pour les PSAV, étant donné la nature transfrontalière de leurs activités.

Déclaration des opérations suspectes, divulgation et confidentialité

209. **La Recommandation 20** exige que toutes les IF qui soupçonnent ou ont des motifs raisonnables de soupçonner que des fonds sont des produits du crime ou sont liés au FT fassent rapidement part de leurs soupçons à la CRF concernée. Par conséquent, les pays doivent s'assurer que les PSAV ainsi que toutes les autres entités assujetties qui se livrent à des activités concernant des AV fassent des DOS (voir la Partie IV pour avoir des informations complémentaires spécifiques aux PSAV et autres entités assujetties).
210. Conformément au paragraphe 7 de la Note interprétative 15 concernant l'application des mesures préventives et tel qu'indiqué précédemment par rapport à la Recommandation 16, les pays doivent également exiger que les PSAV respectent toutes les exigences pertinentes de la Recommandation 16 dans les pays où ils interviennent (voir à nouveau la Partie IV pour avoir plus d'informations).
211. Dans certaines juridictions qui mettent déjà en place des obligations très étendues en matière de LBC/FT pour les PSAV et autres entités assujetties exerçant des activités liées aux AV, les DOS se rapportant à des AV se sont révélées être d'une valeur inestimables pour faire progresser les enquêtes sur le respect de la loi, ainsi que pour permettre aux CRF de mieux comprendre et de mieux analyser à la fois les prestataires et les activités dans l'écosystème des AV.⁵¹ Les pays doivent examiner si des mises à jour de leurs systèmes ou de leurs formulaires de déclaration existants sont nécessaires pour permettre aux prestataires ou à d'autres entités assujetties de signaler des indicateurs spécifiques pouvant être associés aux

⁵¹ Par exemple, les DOS faites à la fois par des institutions de dépôt et par des PSAV (plus précisément par des échangeurs) ont permis aux forces de l'ordre américaines de prendre des mesures en 2017 contre BTC-e (un émetteur de fonds basé sur Internet qui échangeait des monnaies fiduciaires et des AV et facilitait des transactions impliquant des ransomwares, le piratage informatique, le vol d'identité, des systèmes de fraude fiscale, la corruption publique et le trafic de drogue), en les aidant à identifier les adresses de portefeuilles d'AV utilisées par BTC-e et à détecter différents flux d'activités illicites passant par ces échanges.

activités d'AV, comme les identifiants d'appareils, les adresses IP avec l'horodatage correspondant, les adresses de portefeuille d'AV et les hachages de transactions.

212. Bien que les PSAV ne soient pas tenus de transmettre des informations requises vérifiées sur le bénéficiaire (voir ci-dessus la Recommandation 16), il peut y avoir des cas où un PSAV constate des différences et ait des soupçons quant à l'exactitude des données qu'il traite. Il aura pu repérer ces différences grâce aux outils d'analyse de la blockchain, aux informations fournies par son PSAV contrepartie ou par des autorités extérieures, ou par rapport à son historique et à ses dossiers de transactions. En cas de divergences se rapportant à des informations inexactes ou incomplètes fournies par son client (s'il s'agit du PSAV du donneur d'ordre) ou par le PSAV du donneur d'ordre (s'il s'agit du PSAV du bénéficiaire), celles-ci doivent être évaluées par rapport aux transactions demandées ou liées au même client, pour savoir s'il y a des raisons d'avoir des soupçons. Cette constatation pourrait être une information très précieuse pour les CRF, les organismes d'application de la loi et les enquêteurs. Par conséquent, les pays doivent exiger de leurs PSAV qu'ils mettent en place des systèmes pour garantir un examen efficace des transactions suspectes et pour répondre aux exigences d'application de sanctions.
213. La **Recommandation 21** concerne les mesures de divulgation et de confidentialité applicables aux IF en vertu des Recommandations du GAFI. Les pays doivent également appliquer ces mesures aux PSAV, comme indiqué au paragraphe 7 de la Note interprétative 15 relatif à l'application des mesures de prévention. Les PSAV, leurs dirigeants, responsables et employés doivent, le cas échéant, être légalement protégés contre la responsabilité pénale et civile en cas de violation d'une restriction de divulgation d'informations, et être légalement contraints de ne pas divulguer (ou de ne pas « signaler ») des DOS, comme le détaille la Recommandation 21.

Transparence et propriété effective des personnes morales et des constructions juridiques

214. **Recommandations 24 et 25.** Le Glossaire du GAFI définit les PSAV comme *toute personne physique ou morale* qui, en tant que société, exerce les activités ou effectue les opérations spécifiées dans la définition du PSAV. Les Recommandations 24 et 25 soulignent explicitement que les pays doivent prendre des mesures pour empêcher l'utilisation abusive des personnes morales et des constructions juridiques par rapport au BC/FT. Comme pour les IF et les EPNFD, les pays doivent donc prendre des mesures pour empêcher le recours abusif aux PSAV, et envisager des solutions pour faciliter l'accès aux informations concernant les bénéficiaires effectifs et les contrôles par les PSAV, en respectant les exigences énoncées dans les Recommandations 10 et 22.

Exécution opérationnelle et application de la loi

215. **Recommandation 29.** En vertu de la Recommandation 20, les DOS faites par les PSAV (ou d'autres entités assujetties comme les IF classiques qui peuvent opérer dans le domaine des AV ou effectuer des opérations impliquant des AV) doivent être déposées auprès d'une CRF. En outre, les CRF doivent pouvoir obtenir des informations supplémentaires auprès des entités déclarantes de leur juridiction, y compris auprès des PSAV, et doivent avoir accès en temps voulu aux informations

- financières, administratives et relatives à l'application de la loi qu'une CRF exige pour pouvoir exercer correctement ses fonctions.
216. Les lecteurs de ce Guide doivent noter que la **Recommandation 30** est traitée ci-dessus dans la partie de l'analyse Recommandation par Recommandation qui concerne les termes relatifs aux fonds ou à la valeur.
217. **Recommandation 31.** Comme pour les IF et les EPNFD, les pays et les autorités compétentes doivent pouvoir accéder à tous les documents et informations nécessaires, et pouvoir également recourir à des mesures obligeant à la production de documents détenus par les PSAV. Ils doivent mettre en place des systèmes efficaces pour déterminer si des personnes physiques ou morales comme les PSAV détiennent ou contrôlent des comptes ou des portefeuilles d'AV, et des systèmes pour s'assurer que les autorités compétentes disposent d'un processus d'identification des actifs, y compris des AV, sans avoir à avertir préalablement le propriétaire de la société. L'application de la Recommandation 31 est particulièrement importante pour les pays et leurs autorités compétentes dans le traitement et l'atténuation des risques de BC/FT associés aux opérations concernant des AV et aux PSAV.
218. **Recommandation 32.** Les juridictions doivent adopter une AFR pour déterminer s'il convient d'appliquer la Recommandation 32 aux opérations impliquant des AV et aux PSAV. En particulier, les juridictions doivent examiner dans leur AFR (a) si les activités des PSAV et les opérations avec des AV relèvent ou pas des paramètres de transport des instruments monétaires physiques et (b) la manière dont l'établissement d'obligations de déclaration et de systèmes de détection des mouvements transfrontaliers de ces actifs fonctionnerait dans la pratique, ainsi que la manière dont ces obligations et systèmes atténueraient les risques de BC/FT sur leur territoire.
219. Comme pour la Recommandation 30, les lecteurs du présent Guide doivent noter que la **Recommandation 33** est expliquée ci-dessus dans la partie concernant les termes relatifs aux fonds ou à la valeur.
220. **La Recommandation 34** est un élément essentiel des approches adoptées par les pays pour identifier et traiter les risques de BC/FT associés aux opérations impliquant des AV et aux PSAV, ainsi que par rapport aux AV eux-mêmes. Les autorités compétentes doivent établir des directives et apporter des commentaires qui aideront les PSAV (ainsi que d'autres entités assujetties, comme des IF classiques) à appliquer les mesures nationales de LBC/FT et plus particulièrement à détecter et à signaler les transactions suspectes, qu'elles soient d'actifs virtuels à fiat ou d'actifs virtuels à actifs virtuels.

Coopération internationale

221. **Recommandations 36 à 40** Compte tenu de la nature transfrontalière et mobile des activités relatives aux AV et du secteur des PSAV, la coopération internationale et l'application des Recommandations 36 à 40 par les pays et les autorités compétentes sont essentielles, en particulier les mesures applicables aux pays et aux autorités compétentes figurant dans les Recommandations 37 à 40. En outre, la mise en œuvre efficace des exigences relatives à la coopération internationale est importante pour limiter la capacité des PSAV d'une juridiction de bénéficier d'un avantage concurrentiel injuste par rapport à des prestataires d'autres juridictions

- potentiellement plus réglementées, et pour limiter les achats ou l'arbitrage réglementaire dans une juridiction, ou les passages d'une juridiction à une autre.
222. Reconnaissant qu'une réglementation, une supervision et une application efficaces relatives au secteur des PSAV nécessitent une approche globale et un cadre réglementaire entre juridictions, le paragraphe 8 de la Note interprétative 15 souligne l'importance de l'application des Recommandations 37 à 40 pour atténuer les risques associés aux AV, aux opérations concernant des AV et aux PSAV. Les pays doivent avoir mis en place les outils nécessaires pour coopérer entre eux, pour s'apporter mutuellement une assistance juridique (Recommandation 37), pour aider à identifier, geler, saisir et confisquer les produits et instruments du crime qui peuvent prendre la forme d'AV, ainsi que d'autres actifs classiques associés aux activités des PSAV (Recommandation 38), et pour contribuer efficacement aux extraditions dans le cadre de délits se rapportant à des AV ou à des acteurs illicites se livrant à des activités illégales (Recommandation 39), entre autres capacités internationales.
223. Comme pour les autres Recommandations qui comprennent des termes relatifs aux fonds ou à la valeur, les pays doivent appliquer les mesures de confiscation et les mesures provisoires s'appliquant aux « biens blanchis, aux produits, aux instruments utilisés ou aux instruments destinés à être utilisés pour du BC, pour des infractions sous-jacentes ou pour le FT ; ou s'appliquant à des biens de valeur correspondante » dans le cadre des AV.
224. Le paragraphe 8 de la Note interprétative 15 demande également expressément que les superviseurs des PSAV échangent des informations rapidement et de manière constructive avec leurs homologues étrangers, indépendamment de la nature ou du statut des superviseurs ou des différences dans la classification ou le statut des PSAV.
225. La coopération internationale est également pertinente quand des PSAV cherchent à se faire enregistrer ou agréer dans une juridiction mais qu'ils fournissent des produits ou services « offshore » à des clients implantés dans d'autres juridictions. Il est important que les CRF coopèrent et échangent en temps opportun avec leurs homologues des informations utiles sur les DOS, en particulier concernant les opérations avec des AV ou les activités de PSAV transfrontalières. Une surveillance et un contrôle réglementaire suffisants des PSAV opérant dans leur juridiction permettent aux pays d'apporter une meilleure contribution dans les enquêtes et à d'autres coopérations internationales dans le domaine des AV. À l'heure actuelle, le manque de réglementation et de capacité d'enquête dans de nombreux pays peut empêcher les pays d'avoir une coopération internationale significative. En outre, de nombreux pays ne disposent pas de cadres juridiques leur permettant de criminaliser certaines activités de BC/FT liées aux AV, ce qui pourrait limiter davantage leur capacité à fournir une assistance juridique mutuelle efficace dans les situations où la double incrimination est nécessaire.
226. Les autorités doivent également tenir compte des principes de partage d'informations et de coopération entre les superviseurs des PSAV pour obtenir des conseils supplémentaires sur la façon dont les superviseurs peuvent coopérer avec leurs homologues (voir la Partie VI).

EPNFD exerçant des activités ou effectuant des opérations liées à des AV

227. Lorsqu'une EPNFD exerce une activité de PSAV (par exemple lorsqu'un casino propose des jeux basés sur des AV ou propose d'autres activités, produits ou services concernant des AV), les pays doivent soumettre l'entité à toutes les mesures applicables aux PSAV énoncées dans les Recommandations du GAFI. Les pays doivent noter, par exemple, que les Recommandations 22 et 23 expliquent le CPC, la tenue des dossiers et d'autres exigences applicables à certaines catégories d'EPNFD, notamment aux suivantes : (a) les casinos, (b) les agents immobiliers, (c) les négociants en métaux précieux et pierres précieuses, (d) les avocats, notaires, autres professionnels du droit et les comptables indépendants, et (e) les fiducies et prestataires de services aux entreprises. La Recommandation 22 souligne expressément que les exigences énoncées dans les Recommandations 10, 11, 12, 15 et 17 s'appliquent aux EPNFD. Ainsi, pour déterminer comment réglementer, superviser et appliquer les mesures préventives aux EPNFD qui exercent des activités de PSAV, les pays doivent se référer à l'application des Recommandations 10, 11, 12, 15 et 17, entre autres Recommandations relatives aux PSAV, et respecter en conséquence le devoir de vigilance à l'égard de la clientèle approprié, la conservation des documents et d'autres mesures. Les pays doivent également s'assurer que les EPNFD exerçant des activités de PSAV sont enregistrées/agrées par rapport à ces activités (voir paragraphes 123 à 139).
228. De même, la Recommandation 28 exige des pays et des autorités compétentes qu'ils soumettent les EPNFD à des mesures réglementaires et de supervision, telles que définies dans les Recommandations du GAFI. Comme indiqué précédemment, les pays doivent soumettre les PSAV, y compris les EPNFD qui exercent des activités de PSAV, à un niveau de supervision et de réglementation égal à celui des IF et pas au niveau de supervision des EPNFD. Lorsqu'une EPNFD se livre à des activités de PSAV (par exemple un casino qui propose des produits et services d'AV ou effectue des opérations impliquant des AV), les pays doivent soumettre cette EPNFD à un niveau de supervision plus important (par exemple à une supervision « EPNFD plus »), conforme au niveau de supervision supérieur applicable à tous les PSAV, qui équivaut au niveau de supervision et de réglementation applicable aux IF, tel que défini dans les Recommandations 26 et 27. Dans ces cas-là, l'entité est par essence un PSAV exerçant des activités financières spécifiques et non une EPNFD, indépendamment de la manière dont un pays peut nommer, appeler ou qualifier ce type d'entité, d'institution, de fournisseur de produits ou prestataire de services. En adoptant cette approche, les pays contribuent à garantir des conditions équitables sur le plan réglementaire dans l'ensemble du secteur des PSAV et un niveau de supervision des PSAV cohérent et adapté aux types d'activités qu'ils exercent. Voir la Partie I ci-dessus pour avoir plus d'informations sur ce qu'est un PSAV.

Approche basée sur les risques pour la supervision ou le contrôle des PSAV

Compréhension des risques de BC/FT/FP

229. L'AFR de la LBC/FT vise à identifier, comprendre et évaluer les risques de BC/FT, et à développer des mesures de prévention ou d'atténuation proportionnées aux risques de BC/FT identifiés par les pays et les entités assujetties concernées. Dans le cas de la supervision, l'AFR s'applique de la façon dont les autorités de supervision affectent leurs ressources. Elle s'applique également aux superviseurs

- remplissant leurs fonctions d'une manière qui favorise l'adoption de l'AFR par les PSAV.
230. En mars 2021, le GAFI a publié le [*Guide destiné aux superviseurs concernant l'approche basée sur les risques de la supervision de la LBC/FT*](#). Ce document fournit des lignes directrices aux superviseurs pour les aider à entreprendre une supervision axée sur les risques de manière générale. Il comprend également des orientations supplémentaires et des conseils pratiques destinés plus spécifiquement aux superviseurs de PSAV. Ce document doit être lu conjointement au présent Guide.
 231. Un régime efficace fondé sur le risque doit refléter l'approche politique, juridique et réglementaire d'un pays. La politique nationale, le cadre juridique et réglementaire doivent également refléter le contexte plus large des objectifs poursuivis par le pays en termes de politique du secteur financier, avec l'inclusion financière, la stabilité financière, l'intégrité financière et la protection des clients des services financiers, et tenir compte de facteurs comme la concurrence qui existe sur le marché. La mesure dans laquelle le cadre national permet aux PSAV d'appliquer une AFR doit également refléter la nature, la diversité et la maturité du secteur des PSAV, son profil de risque, ainsi que le risque de BC/FT associé individuellement aux PSAV et à des produits, services ou opérations d'AV spécifiques.
 232. Les superviseurs doivent également comprendre de manière approfondie le marché des PSAV, sa structure et son rôle dans le système financier et l'économie du pays, afin de mieux éclairer leur évaluation des risques dans ce secteur. Cela peut impliquer d'investir dans la formation, le personnel ou d'autres ressources qui permettent aux superviseurs d'acquérir les compétences pratiques et l'expertise nécessaires pour réglementer et superviser l'éventail de prestataires et d'opérations d'AV présenté au début du présent Guide dans la partie traitant des services et des modèles commerciaux des AV.
 233. Les superviseurs doivent s'appuyer sur diverses sources pour identifier et évaluer les risques de BC/FT associés aux produits, services et opérations d'AV ainsi qu'aux PSAV. Ces sources doivent inclure, sans s'y limiter, les évaluations des risques nationaux ou sectoriels de la juridiction, les typologies nationales ou internationales, l'expertise en matière de surveillance, ainsi que les directives et les commentaires des CRF. Lorsque les autorités compétentes ne comprennent pas de manière adéquate le secteur des PSAV ou l'écosystème plus large des AV dans le pays, il peut être judicieux pour elles de procéder à une évaluation des risques sectoriels plus ciblée du secteur des PSAV et/ou de l'environnement des AV, afin de faire mieux comprendre les risques de BC/FT pertinents au niveau national, et d'éclairer les évaluations institutionnelles que les PSAV doivent effectuer.
 234. Un certain nombre de juridictions font appel, ou envisagent de faire appel à des services d'analyse de blockchain pour les aider dans leur surveillance. Ces services peuvent être utilisés de plusieurs manières, notamment pour identifier les domaines sur lesquels les superviseurs peuvent souhaiter se concentrer dans les évaluations de chaque PSAV individuellement, et peuvent aider à classer les PSAV à haut risque en fonction de leurs activités. Ces outils prennent en compte les coûts, et tous les prestataires ne proposent pas tous les AV. Les analyses de blockchain sont également largement utilisées par les PSAV et certaines IF pour surveiller leur propre exposition au risque (par exemple des transferts d'AV qui ont transité par des services de mélangeurs ou qui proviennent de portefeuilles de confidentialité).

Il est important de prendre en compte toutes les implications potentielles, pour la confidentialité et la protection des données, de l'utilisation de ces outils, s'ils permettent une transparence qui n'est pas possible autrement (par exemple sur les blockchains publiques).

235. L'accès aux informations sur les risques de BC/FT est fondamental pour avoir une AFR efficace. La Recommandation 1 (voir la Note interprétative 1.3) impose aux pays, ainsi qu'aux superviseurs, de prendre des mesures appropriées pour identifier et évaluer en permanence les risques de BC/FT pour le pays, afin de mettre à disposition des informations concernant les évaluations des risques de BC/FT réalisées par les IF, les EPNFD et les PSAV. Les pays, ainsi que les superviseurs, doivent tenir à jour les évaluations de risques et disposer de systèmes pour fournir des informations appropriées sur les résultats à l'ensemble des autorités compétentes, aux IF, aux EPNFD et aux PSAV. Dans les situations où certaines parties du secteur des PSAV peuvent avoir une capacité limitée à identifier les risques de BC/FT associés aux produits, services ou opérations d'AV, les pays, ainsi que les superviseurs, doivent travailler avec les acteurs de ce secteur pour en comprendre les risques, et aider le secteur privé à développer sa propre compréhension des risques. En fonction de la capacité du secteur des PSAV, des informations générales ou plus détaillées et un soutien peuvent être nécessaires.
236. Lors de l'examen des PSAV individuels ou de produits, services ou opérations d'AV particuliers, les superviseurs doivent tenir compte du niveau de risque associé aux produits et services des PSAV, des modèles commerciaux, des accords de gouvernance d'entreprise, des informations financières et comptables, des canaux de distribution, des profils des clients, de la situation géographique, des pays d'exercice des activités, du niveau de conformité des PSAV aux mesures de LBC/FT, ainsi que des risques associés aux jetons ou produits d'AV spécifiques qui pourraient opacifier les transactions ou compromettre la capacité des PSAV et des superviseurs à appliquer des mesures de LBC/FT efficaces. Les superviseurs doivent également examiner les contrôles en place chez un PSAV, ainsi que la qualité de la politique de gestion des risques d'un PSAV ou le fonctionnement de ses systèmes de surveillance internes. Les autres informations qui peuvent être pertinentes dans le cadre de la LBC/FT concernent l'adéquation des fonctions de gestion et de conformité du PSAV.
237. Certaines des informations susmentionnées peuvent être obtenues par le biais de superviseurs pruden­tiels dans les pays où les PSAV ou d'autres entités assujetties qui effectuent des opérations liées aux AV sont soumis à une réglementation prudentielle (c'est-à-dire où les PSAV sont des IF classiques soumises aux principes fondamentaux,⁵² comme les banques, les compagnies d'assurance, les courtiers en valeurs mobilières ou les sociétés d'investissement), ce qui implique donc un partage d'informations et une collaboration appropriés entre les superviseurs pruden­tiels et les superviseurs du BC/FT, en particulier lorsque les responsabilités incombent à des agences distinctes. Dans d'autres modèles réglementaires, comme ceux qui mettent l'accent sur l'agrément ou l'enregistrement des PSAV au niveau

⁵² En vertu des Recommandations du GAFI, les « principes fondamentaux » font référence aux *Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace* émis par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, aux *Objectifs et principes concernant les valeurs mobilières réglementées* émis par l'Organisation internationale des commissions de valeurs (IOSCO), et aux *Principes de surveillance des activités d'assurance* émis par l'Association internationale des contrôleurs d'assurance.

national, mais qui ont une surveillance et une application de la réglementation communiquées au niveau de l'État, le partage des informations doit inclure la transmission des conclusions de l'examen.

238. Le cas échéant, les informations provenant d'autres parties prenantes, comme les superviseurs (y compris les superviseurs étrangers et les superviseurs des systèmes et instruments de paiement, des titres, des matières premières et des produits dérivés), les CRF et les organismes d'application de la loi, peuvent également être utiles aux superviseurs pour déterminer dans quelle mesure un PSAV gère efficacement les risques de BC/FT auxquels il est exposé. Certains régimes, comme ceux qui ne nécessitent qu'un enregistrement (sans vérification approfondie des antécédents), peuvent encore permettre aux organismes d'application de la loi et aux organismes de réglementation de connaître l'existence d'un PSAV, ses différentes activités, ses produits ou services particuliers d'AV et/ou sa participation majoritaire.
239. Les superviseurs doivent examiner périodiquement leur évaluation des profils de risque à la fois du secteur des PSAV et des PSAV, et lorsque la situation de ces derniers change de manière significative, ou lorsque de nouvelles menaces pertinentes apparaissent. Des exemples de pratiques de surveillance qui existent dans des pays pour les PSAV ou le secteur des PSAV au sens large et, dans certains pays, des exemples relatifs aux risques de BC/FT associés à des produits, services ou modèles commerciaux particuliers d'AV sont présentés dans la Partie V du présent Guide.

Atténuation des risques de BC/FT

240. Les Recommandations du GAFI obligent les superviseurs à affecter et à prioriser davantage de ressources de supervision à des domaines présentant des risques élevés de BC/FT. Cela signifie que les superviseurs doivent déterminer la fréquence et l'intensité des évaluations périodiques en fonction du niveau de risques de BC/FT auquel le secteur en général et les PSAV à titre individuel sont exposés. Les superviseurs doivent accorder la priorité aux domaines pouvant présenter des risques plus élevés, soit chez un PSAV individuel (par exemple au niveau des produits, services ou types d'activités particuliers qu'un PSAV peut proposer, comme des AV spéciaux ou des services d'AV comme des CAR ou des mélangeurs qui peuvent opacifier davantage les transactions ou entraver la capacité du PSAV à mettre en place des mesures de CPC), soit chez des types particuliers de PSAV (par exemple des PSAV qui facilitent uniquement ou principalement des opérations financières virtuelles ou qui proposent des produits ou services particuliers d'AV qui manquent de clarté, ou des PSAV qui facilitent, pour ou au nom d'une personne, les transferts d'AV à des utilisateurs individuels qui ne sont pas des utilisateurs d'une autre entité réglementée, comme une institution bénéficiaire), ou encore chez des PSAV exerçant depuis ou dans des juridictions à haut risque. Si une juridiction choisit de classer tout un secteur comme étant à haut risque, les pays doivent toujours comprendre et pouvoir apporter une explication et une granularité sur la catégorisation des PSAV individuels au sein du secteur, en fonction de leur clientèle, des pays avec lesquels ils traitent et de leurs contrôles applicables en matière de LBC/FT.
241. Il est également important que les autorités compétentes admettent que dans un régime fondé sur le risque, tous les PSAV n'adopteront pas des contrôles identiques

en matière de LBC/FT et que les incidents uniques, involontaires et isolés impliquant le transfert ou l'échange de produits illicites n'invalident pas nécessairement l'intégrité des contrôles d'un PSAV relatifs à la LBC/FT. D'un autre côté, les PSAV doivent comprendre que la souplesse d'une AFR ne les dispense pas d'appliquer des contrôles efficaces en matière de LBC/FT.

242. Exemples de façons dont les superviseurs peuvent ajuster leur approche :

- a. *Ajustement du type de supervision ou de contrôle du BC/FT* : les superviseurs doivent avoir un accès hors site et sur site à toutes les informations pertinentes sur les risques et la conformité. Toutefois, dans la mesure autorisée par leur régime, les superviseurs peuvent définir la combinaison adéquate de supervision ou de contrôle hors site et sur site des PSAV. La supervision hors site seule peut ne pas être appropriée dans des situations à haut risque. Cependant, lorsque les résultats des examens précédents (hors site ou sur site) suggèrent un faible risque de BC/FT, des ressources peuvent être allouées pour se concentrer sur les PSAV à risque plus élevé. Dans ce cas, les PSAV à faible risque peuvent être supervisés hors site, par exemple par l'analyse des transactions et des questionnaires.
- b. *Ajustement de la fréquence et de la nature du contrôle ou de la surveillance continue en matière de LBC/FT* : les superviseurs doivent ajuster la fréquence des examens en matière de LBC/FT en fonction des risques identifiés, et associer des examens périodiques et une surveillance ad hoc en matière de LBC/FT au fur et à mesure que des problèmes apparaissent (par exemple à la suite d'une dénonciation crédible, d'informations provenant des organes d'application de la loi, d'une analyse des rapports financiers ou d'autres conclusions de la surveillance). D'autres AFR de la supervision peuvent inclure la prise en compte de la localisation géographique, du statut de l'enregistrement ou de l'agrément, de la clientèle, du type de transactions (par exemple transactions d'actifs virtuels à fiat, ou d'actifs virtuels à actifs virtuels), du type d'AV, du nombre de comptes ou de portefeuilles, des revenus, des produits ou services proposés (par exemple des services plus transparents par rapport à des produits ou services qui opacifient les transactions, comme les CAR), de l'historique de non-conformité et/ou des changements importants survenus dans la gestion.
- c. *Ajustement de l'intensité des exigences de supervision ou de contrôle et de reporting en matière de LBC/FT* : les superviseurs doivent décider d'un champ d'application ou d'un niveau d'évaluation approprié aux risques identifiés, pour évaluer l'adéquation des politiques et des procédures conçues pour éviter les abus par rapport aux PSAV. Des exemples de supervision plus intensive peuvent comporter des essais détaillés des systèmes et des dossiers pour vérifier la mise en œuvre et l'adéquation de l'évaluation des risques, des politiques et des processus de reporting et de tenue des registres, de l'audit interne, des entretiens avec le personnel opérationnel, de la direction et le cas échéant, du conseil d'administration des PSAV.

243. Les superviseurs doivent se servir des résultats qu'ils auront obtenus pour passer en revue et actualiser leurs évaluations des risques de BC/FT et, si nécessaire, pour voir si leur approche de la supervision, des règles et des directives de LBC/FT demeure adéquate. Chaque fois que c'est approprié, et conformément à toute norme ou exigence pertinente relative à la confidentialité de ces informations, les superviseurs doivent communiquer leurs conclusions aux PSAV pour leur permettre d'améliorer la qualité de leur ABR.

Approche générale

244. Les superviseurs doivent comprendre les risques de BC/FT auxquels sont exposés les PSAV ou les risques associés au secteur des PSAV. Les superviseurs doivent avoir une compréhension globale des éléments d'activité à risque plus élevé ou plus faible, des produits, services ou activités d'AV particuliers, et une connaissance plus approfondie des produits, services ou activités à haut risque.
245. Les superviseurs doivent s'assurer que leur personnel est formé et équipé pour parvenir à évaluer si les politiques, procédures et contrôles d'un PSAV sont appropriés et proportionnés aux procédures d'évaluation des risques et de gestion des risques du PSAV. Afin d'aider les superviseurs à comprendre la solidité globale des mesures dans le secteur des PSAV, les pays peuvent envisager de mener une analyse comparative des programmes de LBC/FT des PSAV, pour se faire une meilleure idée de la qualité des contrôles menés par chaque PSAV.
246. Dans le cadre de l'ABR, les superviseurs doivent déterminer si le programme de conformité à la LBC/FT et de gestion des risques d'un PSAV est adéquat pour (i) répondre aux exigences réglementaires et (ii) atténuer et gérer de manière appropriée et efficace les risques pertinents. Pour ce faire, les superviseurs doivent prendre en compte de l'évaluation des risques réalisée par le PSAV. Dans le cas d'un PSAV intervenant dans différentes juridictions en ayant plusieurs agréments ou enregistrements, compte tenu de la nature transfrontalière des opérations impliquant des AV, le superviseur qui délivre un agrément ou enregistre un PSAV personne physique ou morale doit prendre en considération les risques auxquels ce PSAV est exposé et voir dans quelle mesure ces risques sont atténués de manière adéquate.
247. Dans le cadre de leurs procédures d'examen, les superviseurs doivent communiquer leurs conclusions et leurs avis sur les contrôles en matière de LBC/FT effectués par un PSAV, et indiquer clairement quelles sont leurs attentes quant aux mesures à respecter par les PSAV pour être conformes aux cadres juridiques et réglementaires applicables. Dans les juridictions où les activités financières liées aux AV peuvent impliquer plusieurs autorités compétentes, les différents organes de supervision d'une même juridiction doivent également se coordonner, le cas échéant, pour communiquer efficacement et clairement leurs attentes aux PSAV, ainsi qu'aux autres entités assujetties susceptibles d'exercer des activités relatives aux AV ou de proposer des produits ou services d'AV. Ceci est particulièrement important en ce qui concerne les PSAV qui se livrent à divers types d'activités réglementées en matière d'AV (par exemple des services de transfert d'argent ou de valeur d'AV ou des prestations se rapportant aux valeurs mobilières, aux matières premières ou aux produits dérivés) ou à des activités financières liées aux AV qui peuvent impliquer divers organismes de réglementation spécialisés dans la banque, les valeurs mobilières, les matières premières, ou d'autres régulateurs.
248. Lorsque des faiblesses en matière de LBC/FT sont identifiées chez des PSAV, les superviseurs doivent suivre et évaluer la solidité des mesures prises pour combler ces lacunes et éviter qu'elles ne se reproduisent. Si la réglementation n'est pas respectée, les superviseurs doivent disposer d'un large éventail de mesures réglementaires/prudentielles à appliquer pour réagir face aux risques encourus par manque de conformité. Ces mesures peuvent être des avertissements, des courriers d'intervention, des ordonnances, des accords, des sanctions administratives, des pénalités et des amendes, et d'autres restrictions et conditions à imposer aux

activités d'un PSAV. Un éventail complet de mesures doit être appliqué en tenant compte de la gravité des manquements constatés dans un contexte de risques non atténués. La priorité doit être accordée aux lacunes qui exposent le système aux risques de BC/FT les plus importants. Pour plus de conseils sur l'application de sanctions dissuasives, proportionnées et efficaces, voir le [Guide pour une surveillance et une application efficaces par les superviseurs du secteur financier et les services de répression en matière de LBC/FT](#) du GAFI.

249. Les PSAV ou les IF intervenant dans le domaine des stablecoins doivent être supervisés de la même manière que pour les AV ou les actifs financiers le cas échéant. Comme les autres AV, l'évaluation des risques qui leurs sont associés doit s'inscrire dans ce processus, et les stablecoins peuvent, de l'avis des superviseurs, présenter des risques de BC/FT plus élevés ou plus faibles, qui détermineront le type et l'intensité de la supervision. Si un stablecoin donné est défini comme étant un actif financier, il doit, à ce titre, être surveillé de la même manière que tous les autres actifs classés dans cette catégorie. Étant donné la nature transfrontalière des transferts d'AV, la coopération internationale des superviseurs de PSAV est très importante dans un tel contexte.

Conseils

250. Les superviseurs doivent préciser quelles sont leurs attentes en matière de respect des obligations légales et réglementaires par les PSAV, et ils peuvent envisager d'engager une consultation, le cas échéant, avec les parties prenantes concernées. Ces directives peuvent prendre la forme d'exigences importantes par rapport aux résultats souhaités, d'obligations définies à partir des risques, et d'informations sur la manière dont les superviseurs interprètent la législation ou la réglementation pertinente, ou de directives plus détaillées sur la manière dont les PSAV pourraient appliquer au mieux certains contrôles pour la LBC/FT.
251. Les superviseurs et autres autorités compétentes peuvent tenir compte des conseils et de la contribution d'experts techniques des AV, afin de mieux comprendre les modèles commerciaux et les opérations des PSAV, leur exposition potentielle aux risques de BC/FT, ainsi que les risques de BC/FT associés à des types particuliers d'AV ou à des activités d'AV spécifiques, et de pouvoir porter un jugement éclairé sur les mesures d'atténuation en place ou nécessaires.
252. Comme nous l'avons vu précédemment, il est essentiel d'apporter des conseils et des retours d'informations au secteur des PSAV, et c'est une obligation formulée dans la Recommandation 34. Ces conseils peuvent correspondre à des pratiques exemplaires permettant aux PSAV d'effectuer des évaluations et de mettre en place des systèmes d'atténuation des risques et de gestion de la conformité pour respecter leurs obligations légales et réglementaires. Favoriser une communication continue et efficace entre les superviseurs et les PSAV est une composante essentielle d'une AFR réussie.
253. Les superviseurs des PSAV doivent également envisager de se rapprocher d'autres autorités nationales de réglementation et de supervision pour garantir une interprétation cohérente des obligations légales des PSAV et mettre en place des règles du jeu équitables, que ce soit entre PSAV, ou entre des PSAV et d'autres entités assujetties comme des IF et des EPNFD. Cette coordination est particulièrement importante lorsque plusieurs superviseurs sont chargés de la surveillance (par exemple lorsque le superviseur prudentiel et les superviseurs du BC/FT se trouvent dans différents organismes ou dans des divisions différentes

d'un même organisme). Elle est aussi spécialement pertinente quand des PSAV proposent divers produits ou services ou exercent différentes activités financières pouvant dépendre de différentes autorités de réglementation ou de surveillance au sein d'une juridiction particulière. De multiples sources de conseils ne doivent pas créer d'opportunités d'arbitrage réglementaire ou d'échappatoires, ni de confusion inutile chez les PSAV. Dans la mesure du possible, les autorités de réglementation et de surveillance compétentes d'une juridiction doivent penser à établir des directives conjointes.

Formation

254. La formation a son importance à tous les niveaux, des superviseurs de première ligne aux managers et jusqu'aux membres du Conseil d'administration, pour que le personnel de supervision comprenne le secteur des PSAV et les différents modèles commerciaux qui existent. Les superviseurs doivent plus particulièrement s'assurer que le personnel est formé pour juger de la qualité de l'évaluation des risques de BC/FT d'un PSAV et pour examiner l'adéquation, la proportionnalité, l'efficacité et l'efficience des politiques, procédures et contrôles internes de LBC/FT mis en place par le PSAV à partir de l'évaluation des risques qu'il a lui-même effectuée. Une formation aux technologies actuelles et émergentes comme par exemple à la blockchain ou à d'autres outils d'analyse peut également être utile.
255. La formation doit notamment traiter de la manière d'interagir avec les entités et de permettre au personnel de supervision de formuler des jugements adéquats sur la qualité des évaluations des risques effectuées par les PSAV et sur le caractère adéquat et proportionné des contrôles mis en place par les PSAV pour la LBC/FT. Elle doit également chercher à établir une cohérence dans l'approche de la surveillance au niveau national lorsqu'il existe plusieurs autorités de surveillance compétentes, ou lorsque le modèle de surveillance national est décentralisé ou fragmenté.
256. De même, les pays doivent envisager des possibilités de formation et de collaboration des secteurs public-privé afin de mieux éduquer et sensibiliser tant les autorités opérationnelles que les autres autorités compétentes et le secteur concerné aux diverses questions relatives aux AV et aux activités des PSAV.

Échange d'informations

257. L'échange d'informations entre le secteur public et le secteur privé est important et doit faire partie intégrante de la stratégie d'un pays pour lutter contre le BC/FT dans les opérations concernant des AV et les activités des PSAV. Les pouvoirs publics doivent, dans la mesure du possible, communiquer les informations concernant les risques, pour mieux éclairer l'évaluation des risques des PSAV. Les informations concernant les risques dans le domaine des AV que les secteurs public et privé peuvent partager sont :
 - a. Les évaluations des risques de BC/FT ;
 - b. Les typologies et méthodologies indiquant comment ceux qui font du blanchiment d'argent ou qui financent le terrorisme s'abritent de manière abusive derrière des PSAV, derrière un système particulier d'AV plutôt qu'un autre (par exemple des transferts ou des échanges d'AV par opposition à des émissions d'AV dans le cadre du blanchiment d'argent ou du financement du terrorisme) ou derrière des AV plus généralement ;

- c. Des retours d'informations d'ordre général sur la qualité et l'utilité des DOS et d'autres rapports pertinents ;
 - d. Des informations sur les indicateurs suspects associés aux opérations impliquant des AV ou aux transactions effectuées par les PSAV ;
 - e. Des renseignements non classifiés ciblés, le cas échéant, et sous réserve de l'existence de garanties pertinentes comme des accords de confidentialité ; et
 - f. Des pays, personnes ou organisations dont les actifs ou les transactions devraient être gelé(e)s en vertu de sanctions financières ciblées, conformément à la Recommandation 6.
258. En outre, les pays doivent réfléchir à la manière dont ils pourraient partager des informations avec le secteur privé afin d'aider ce dernier, y compris les PSAV, à mieux comprendre la nature des demandes d'informations relatives à l'application de la loi ou d'autres demandes de renseignements émanant du gouvernement, ou à établir des demandes afin que les PSAV puissent fournir des informations plus précises et plus spécifiques, le cas échéant, aux autorités compétentes.
259. La coopération nationale et l'échange d'informations entre les superviseurs des secteurs de la banque, des valeurs mobilières, des matières premières et des produits dérivés et le secteur des PSAV, entre les superviseurs de l'application de la loi, du renseignement, des CRF et des PSAV, et entre les CRF et le ou les superviseur(s) du secteur des PSAV sont également d'une importance cruciale pour avoir un contrôle et une surveillance efficaces des PSAV.
260. De même, conformément à la Recommandation 40, l'échange transfrontalier d'informations par les autorités et le secteur privé avec leurs homologues internationaux est essentiel dans le secteur des PSAV, compte tenu de la nature transfrontalière et du rayonnement multi-juridictionnel des PSAV. Les autorités doivent également tenir compte des principes de partage d'informations et de coopération entre superviseurs de PSAV pour obtenir des conseils supplémentaires sur la façon de coopérer avec leurs homologues (voir la Partie VI).

PARTIE IV : APPLICATION DES NORMES DU GAFI AUX PSAV ET AUTRES ENTITÉS ASSUJETTIES EFFECTUANT OU PROPOSANT DES OPÉRATIONS IMPLIQUANT DES AV

261. Les Recommandations du GAFI s'appliquent à la fois aux pays, aux PSAV et aux autres entités assujetties qui proposent des services liés aux AV ou des activités ou des opérations financières (les « autres entités assujetties »), comme les banques, les courtiers en valeurs mobilières et d'autres IF. Par conséquent, la Partie IV donne des directives supplémentaires spécifiques aux PSAV et aux autres entités assujetties susceptibles d'exercer des activités liées aux AV.
262. En plus d'identifier, d'évaluer et de prendre des mesures efficaces pour atténuer leurs risques de BC/FT, comme décrit dans la **Recommandation 1**, les PSAV et les autres entités assujetties doivent appliquer plus particulièrement toutes les mesures préventives des Recommandations 9 à 21 comme indiqué ci-dessus dans la Partie III, y compris dans le cadre du devoir de vigilance relatif à la clientèle, au moment de s'engager dans des opérations impliquant des AV. De même, les EPNFD doivent connaître leurs obligations en matière de LBC/FT lorsqu'elles effectuent des opérations avec des AV, comme indiqué dans la Note interprétative 15, et tel que décrit aux paragraphes 227 et 228.
263. Les lecteurs du présent Guide doivent noter que les paragraphes ci-dessous relatifs aux mesures de prévention individuelles et aux Recommandations du GAFI ont pour objectif d'apporter aux PSAV et à d'autres entités assujetties des orientations spécifiques supplémentaires sur certaines questions. L'absence d'un paragraphe spécifique à chaque Recommandation du GAFI dans les mesures de prévention telles qu'énoncées à la Partie III par exemple, ne signifie pas que les Recommandations ou mesures de prévention qui y sont respectivement mentionnées, ne s'appliquent pas également aux PSAV et aux autres entités assujetties qui exercent ou proposent des activités d'AV.
264. D'une manière générale, les mesures de prévention exposées dans les Recommandations 9 à 21 s'appliquent aux PSAV comme aux IF, avec deux réserves spécifiques. La première est que le seuil fixé pour les transactions occasionnelles au-delà duquel les PSAV sont tenus d'appliquer les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle est de 1 000 USD/EUR (au lieu de 15 000 USD/EUR). Et la deuxième est que les règles de transfert définies dans la Recommandation 16 s'appliquent aux PSAV et aux transferts d'AV sous une forme modifiée (la règle de transparence des virements ou « travel rule »). Tout cela est expliqué plus en détail ci-dessous.

Devoir de vigilance relatif à la clientèle

265. **La Recommandation 10** énonce les mesures de vigilance requises que les IF doivent appliquer à tous les clients, et qui concernent l'identification du client et la vérification de son identité à partir de sources documentaires, de données ou d'informations fiables et indépendantes ; l'identification du bénéficiaire effectif ; la compréhension et l'obtention d'informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires ; la conduite d'une vigilance constante à l'égard de la relation d'affaires et l'examen des transactions.

Application du devoir de vigilance relatif à la clientèle

266. La Recommandation 10 décrit également les scénarios dans lesquels les IF doivent prendre des mesures de vigilance à l'égard leur clientèle, notamment dans le cadre de l'établissement de relations d'affaires, la réalisation d'opérations occasionnelles au-dessus du seuil fixé (1 000 USD/EUR pour les transactions d'AV), la réalisation d'opérations occasionnelles qualifiées de virements conformément à la Recommandation 16 et à sa Note interprétative (également 1 000 USD/EUR pour les transferts d'AV), lorsqu'il existe un soupçon de BC/FT, ou lorsque l'IF doute de la véracité ou de la pertinence des données d'identification du client précédemment obtenues. Même si les pays peuvent adopter un seuil *de minimis* de 1 000 USD/EUR en vertu de leur cadre national pour les transactions d'AV qu'ils jugent occasionnelles (comme décrit dans la Partie III) ou pour les transferts d'AV, qui sont tous traités comme des virements transfrontaliers admissibles aux fins de l'application de la Recommandation 16, il convient de souligner que les banques, les courtiers négociants et les autres IF doivent toujours respecter leurs seuils de vigilance à l'égard de la clientèle respectifs dans l'exercice d'activités concernant des AV. Les EPNFD, comme par exemple des casinos qui effectuent des opérations impliquant des AV, doivent appliquer le seuil *de minimis* de 1 000 USD/EUR pour les transactions occasionnelles classiques et pour les transactions occasionnelles effectuées sous forme de virements électroniques, tel que décrit dans la Partie III et comme précisé ci-dessous. Comme l'indique la Partie III à propos des pays, les PSAV, lorsqu'ils établissent leurs procédures et processus opérationnels au moment d'accepter des clients et de faciliter des transactions, doivent examiner comment ils peuvent déterminer et s'assurer que les transactions ne sont en fait effectuées que de manière ponctuelle ou occasionnelle plutôt que de manière plus régulière (c'est-à-dire non occasionnelle).
267. Bien que les seuils fixés au-dessus desquels les casinos et les négociants en métaux précieux et en pierres précieuses doivent appliquer les mesures de vigilance pour les transactions occasionnelles et pour les transactions occasionnelles assimilées à des virements (qui sont respectivement des seuils de 3 000 USD/EUR et de 15 000 USD/EUR), lorsque des EPNFD se livrent à des activités impliquant des AV ou des PSAV, elles sont soumises aux normes de vigilance relatives à la clientèle énoncées dans la Note interprétative 15 (à savoir à un seuil *de minimis* de 1 000 USD/EUR pour les transactions occasionnelles et pour les transactions occasionnelles assimilées à des virements).

Comment appliquer les mesures de vigilance relatives à la clientèle

268. Quelle que soit la nature de la relation ou de la transaction d'AV, les PSAV et les autres entités assujetties doivent disposer de procédures relatives aux fins du

devoir de vigilance relatif à la clientèle qu'ils appliqueront avec efficacité et qui leur serviront à identifier et à vérifier, sur la base du risque, l'identité d'un client, notamment au moment de l'établissement de relations commerciales avec lui ; lorsqu'ils auront des soupçons de BC/FT, indépendamment de toute exemption de seuils ; et lorsqu'ils auront des doutes sur la véracité ou la pertinence des données d'identification précédemment obtenues.

269. À l'instar d'autres entités assujetties, dans le cadre de la réalisation des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle pour remplir leurs obligations en vertu de la Recommandation 10, les PSAV doivent obtenir et contrôler les informations requises en vertu du droit national qui permettent d'identifier et de vérifier l'identité du client. Généralement, les informations d'identification du client qui sont exigées comprennent des informations sur le nom du client et d'autres identifiants comme son adresse physique, sa date de naissance et un numéro d'identification national unique (par exemple le numéro de carte nationale d'identité ou le numéro de passeport). En fonction des exigences de leurs cadres juridiques nationaux, les PSAV sont également incités à recueillir des informations supplémentaires qui les aideront à vérifier l'identité du client lors de l'établissement de la relation d'affaires (c'est-à-dire au moment de l'intégrer à leur clientèle) ; à authentifier l'identité des clients pour l'accès au compte ; à déterminer l'activité et le profil de risque du client ; à effectuer en continu des vérifications concernant la relation d'affaires ; et à atténuer les risques de BC/FT associés au client et aux activités financières du client. Ces informations complémentaires et non essentielles sur l'identité, que certains PSAV recueillent actuellement, peuvent inclure, par exemple, une adresse IP avec l'horodatage correspondant ; des données de géolocalisation ; des identifiants d'appareils ; des adresses de portefeuille d'AV ; et des hachages de transaction.
270. Pour les opérations impliquant des AV, la vérification des informations relatives aux clients et aux bénéficiaires effectifs par les PSAV doit être effectuée avant ou pendant l'établissement de la relation.⁵³
271. Lorsqu'un PSAV ne peut pas appliquer le niveau approprié de CPC, la Recommandation 10 exige que le PSAV n'entre pas en relation d'affaires ou n'effectue pas de transaction occasionnelle, ou qu'il mette fin à une relation d'affaires déjà existante ; et qu'il envisage de faire une DOS à propos du client.
272. Sur la base d'une vision holistique des informations obtenues dans le cadre de leur application des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle (qui pourraient comporter à la fois des informations classiques et des informations moins standard comme indiqué précédemment), les PSAV et autres entités assujetties doivent pouvoir établir un profil de risque du client dans des situations appropriées. Le profil d'un client déterminera le degré et le type de surveillance continue potentiellement nécessaires et aidera le PSAV à décider de s'engager dans la relation d'affaires, de la poursuivre, ou d'y mettre un terme. Les profils de risque peuvent s'appliquer au niveau du client (par exemple nature et volume de l'activité de négociation, origine des fonds virtuels déposés, etc.) ou au niveau du groupe, lorsqu'un groupe de clients présente des caractéristiques semblables (par exemple des clients effectuant des types similaires de transactions d'AV ou impliquant le même AV). Les PSAV doivent régulièrement mettre à jour les profils de risque des

⁵³ Voir aussi le Guide des monnaies virtuelles de 2015, paragraphe 45.

clients avec lesquels ils ont une relation d'affaires pour respecter le niveau de vigilance à l'égard de la clientèle approprié.

273. Si un PSAV découvre des adresses d'AV avec lesquelles il a décidé de ne pas établir ou poursuivre de relations commerciales ou de ne pas traiter en raison de soupçons de BC/FT, le PSAV devra envisager de divulguer sa « liste noire d'adresses de portefeuille », sous réserve de la législation de la juridiction du PSAV. Dans le cadre de la surveillance continue qu'il doit effectuer, un PSAV doit vérifier et comparer les adresses de portefeuille de ses clients et de ses contreparties aux adresses de portefeuille figurant sur une liste noire. Un PSAV doit effectuer sa propre évaluation basée sur les risques, et déterminer si des mesures d'atténuation ou de prévention supplémentaires sont justifiées si un problème s'avère possible.
274. Les PSAV et autres entités assujetties qui exercent des activités liées aux AV peuvent ajuster l'étendue des mesures de CPC, dans la mesure autorisée ou requise par leurs exigences réglementaires nationales, conformément aux risques de BC/FT associés à chaque relation d'affaires, aux produits ou services et aux opérations impliquant des AV, comme indiqué ci-dessus, conformément à l'application de la Recommandation 1. Les PSAV et autres entités assujetties doivent donc augmenter la quantité ou le type d'informations obtenues, ou élargir les vérifications de ces informations lorsque les risques associés à la relation d'affaires ou aux opérations concernant des AV sont plus élevés, comme expliqué dans la Partie III. De la même manière, les PSAV et autres entités assujetties peuvent aussi restreindre l'étendue des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle lorsque le risque associé aux activités menées dans la relation d'affaires est plus faible. Toutefois, les PSAV et autres entités assujetties ne peuvent pas appliquer de mesures de vigilance simplifiées ou éviter de mettre en place d'autres mesures de prévention uniquement parce que des personnes physiques ou morales exercent des activités ou proposent services d'AV de manière occasionnelle ou très limitée (Note interprétative 1.6(b)). En outre, des mesures de vigilance simplifiées ne sont pas acceptables lorsqu'il existe un soupçon de BC/FT ou dans le cas de scénarios spécifiques à haut risque (voir la Partie III pour avoir une explication concernant les situations potentiellement à haut risque).

Devoir de vigilance relatif à la clientèle et vigilance et vigilance constante

275. La surveillance continue en fonction des risques implique d'examiner les transactions afin de déterminer si celles-ci sont cohérentes avec les informations du PSAV (ou de toute autre entité assujettie) concernant le client, ainsi que la nature et l'objet de la relation d'affaires, le cas échéant. Le contrôle des opérations passe également par l'identification des évolutions du profil du client (par exemple le comportement du client, son utilisation des produits, les montants engagés) et par leur mise à jour, ce qui peut nécessiter l'application de mesures de vigilance renforcées. Le contrôle des transactions est un élément essentiel pour identifier les transactions potentiellement suspectes, notamment dans le cadre des transactions d'AV. Les transactions qui ne correspondent pas au comportement attendu d'un client ou qui s'écartent du schéma habituel des transactions peuvent être potentiellement suspectes.
276. La surveillance doit être effectuée de manière continue et peut également être déclenchée par des transactions spécifiques. Lorsque des volumes importants de transactions apparaissent régulièrement, les systèmes automatisés peuvent être la seule méthode viable pour les surveiller, et les transactions faisant l'objet d'un

signalement doivent être analysées par une personne/un expert pour déterminer s'il s'agit de transactions suspectes. Les PSAV et autres entités assujetties doivent comprendre leurs règles de fonctionnement, vérifier régulièrement leur intégrité et s'assurer qu'elles tiennent compte des risques identifiés de BC/FT associés aux AV, aux produits, services ou opérations financières concernant des AV.

277. Les PSAV et autres entités assujetties doivent ajuster l'étendue et l'intensité de leur surveillance en fonction de leur évaluation des risques institutionnels, du profil de risques de chacun de leurs clients, et du type d'opérations qu'ils autorisent (par exemple des transactions vers/depuis des portefeuilles non hébergés). Si les PSAV estiment que les risques de transferts vers/depuis des portefeuilles non hébergés sont excessivement élevés et inacceptables, ils peuvent envisager de soumettre ces portefeuilles à des contrôles renforcés, ou encore de limiter ou de refuser les transactions avec ces portefeuilles. Une surveillance renforcée devra s'imposer dans les situations à haut risque (comme exposé dans les Parties II et III) et aller au-delà de la transaction immédiate entre le PSAV et son client ou sa contrepartie. L'adéquation des systèmes de surveillance et les facteurs qui conduisent les PSAV et les autres entités assujetties à ajuster le niveau de surveillance doivent être examinés régulièrement pour assurer la pertinence continue de leur programme concernant les risques de BC/FT.
278. Les contrôles effectués dans le cadre d'une AFR permettent aux PSAV ou aux autres entités assujetties de fixer des seuils monétaires ou d'autres seuils pour déterminer quelles activités seront analysées. Les situations définies ou les seuils fixés pour cela doivent être examiné(e)s régulièrement, afin de déterminer leur adéquation aux niveaux de risque établis. Les PSAV et autres entités assujetties doivent documenter et indiquer clairement les critères et paramètres dont ils se servent pour segmenter leur clientèle et pour attribuer, le cas échéant, un niveau de risque à chacun de leurs groupes de clients. Les critères employés pour décider de la fréquence et de l'intensité du contrôle des différents segments de clients (voire de produits d'AV) doivent également être transparents. Pour cela, les PSAV et autres entités assujetties doivent documenter, conserver et communiquer correctement au personnel concerné et aux autorités nationales compétentes les résultats de leur contrôle, ainsi que toute interrogation soulevée à laquelle une réponse a été apportée.

Personnes politiquement exposées

279. **Recommandation 12.** Pour les PPE nationales⁵⁴ et les PPE d'organisations internationales,⁵⁵ les entités assujetties, comme les PSAV, doivent prendre des mesures raisonnables pour déterminer si un client ou un bénéficiaire effectif est une PPE d'une organisation nationale ou internationale, puis évaluer le risque de la

⁵⁴Les « PPE nationales » sont des personnes qui occupent ou se sont vu confier au niveau national des fonctions publiques importantes, par exemple des chefs d'État ou de gouvernement, des hauts responsables politiques, des hauts responsables gouvernementaux, des fonctionnaires judiciaires ou militaires, des cadres supérieurs d'entreprises publiques, des responsables de partis politiques importants (Glossaire du GAFI).

⁵⁵ « Personnes qui occupent ou se sont vu confier une fonction importante par une organisation internationale » désigne les membres de la direction générale, c'est-à-dire les administrateurs, les administrateurs délégués, les membres du Conseil d'administration ou des fonctions équivalentes (Glossaire du GAFI).

relation d'affaires. Pour les relations d'affaires à haut risque avec des PPE nationales et des PPE d'organisations internationales, les PSAV et autres entités assujetties doivent prendre des mesures supplémentaires conformes à celles applicables aux PPE étrangères concernant notamment, le cas échéant, l'identification de l'origine du patrimoine et de l'origine des fonds.⁵⁶

Les relations de correspondant bancaire et autres relations similaires

280. **Recommandation 13.** Les « services de banque correspondante » n'englobent pas les transactions ponctuelles (voir la Recommandation 13 dans la Partie III), mais se caractérisent par leur permanence et leur aspect répétitif. Les PSAV doivent établir leur cadre de contrôle, en définissant et en évaluant les caractéristiques de leurs relations de PSAV de contrepartie et en déterminant si elles exercent des activités similaires aux services de banque correspondante. Ils doivent également prendre en compte le point de vue de leurs autorités compétentes sur les relations avec des PSAV de contreparties identifiés comme étant à haut risque. De plus amples informations sur le processus de contrôle préalable du PSAV de la contrepartie sont également présentées dans la Recommandation 16.

Les virements et la « règle de transparence des virements »

281. **Recommandation 16.** Comme indiqué dans la Partie III, les prestataires dans ce domaine doivent se conformer aux exigences de la Recommandation 16 (c'est-à-dire à la « règle de transparence des virements »). Cela inclut l'obligation d'obtenir, de conserver et de transmettre les informations requises sur le donneur d'ordre et le bénéficiaire associées aux transferts d'AV, afin d'identifier et de signaler les transactions suspectes, de prendre des mesures de gel, et d'interdire les transactions avec des personnes et entités désignées. Ces exigences s'appliquent aux PSAV et aux autres entités assujetties comme les IF lorsqu'elles envoient ou reçoivent des transferts d'AV pour le compte d'un client.

Technologie de transmission de données

282. Le GAFI a une approche technologiquement neutre et ne prescrit pas d'approche technologique ou logicielle particulière que les prestataires devraient déployer pour se conformer à la Recommandation 16. Toute solution technologique ou logicielle est acceptable, tant qu'elle permet à l'établissement donneur d'ordre ou bénéficiaire (lorsqu'il est présent dans l'opération) de respecter ses obligations en matière de LBC/FT. Par exemple, une solution pour obtenir, conserver et transmettre les informations requises (en plus de se conformer aux diverses autres exigences de la Recommandation 16) peut être un code intégré au protocole de transaction DLT sous-jacent du transfert d'AV ou qui s'applique en plus de la plateforme DLT (par exemple en utilisant un contrat intelligent, une signature multiple ou toute autre technologie) ; une plateforme de messagerie indépendante (c'est-à-dire non-DLT) ou une interface de programme d'application (IPA) ; ou tout autre moyen efficace pour se conformer aux mesures de la Recommandation 16.

⁵⁶ De plus amples informations sur les PPE sont présentées dans le [Guide 2013 du GAFI sur les personnes politiquement exposées \(Recommandations 12 et 22\)](#).

283. Ces solutions technologiques doivent permettre aux PSAV de respecter la règle de transparence des virements de manière efficace et efficiente, et de réaliser les principales actions suivantes :
- a. permettre à un PSAV de localiser les PSAV des contreparties pour les transferts d'AV ;
 - b. permettre la transmission immédiate des informations requises et exactes concernant le donneur d'ordre et le bénéficiaire lorsqu'un transfert d'AV est effectué sur une plateforme à technologie de grand livre distribué (Distributed Ledger Technology ou DLT) ;
 - c. permettre aux PSAV de transmettre un volume raisonnablement important de transactions vers plusieurs destinations de manière efficace et stable ;
 - d. permettre à un PSAV de transmettre des données en toute sécurité, c'est-à-dire de protéger l'intégrité et la disponibilité des informations requises pour faciliter la tenue des registres ;
 - e. protéger l'utilisation de ces informations reçues de PSAV ou d'autres entités assujetties, et les protéger de toute divulgation non autorisée conformément aux lois nationales sur la protection de la vie privée et des données ;
 - f. fournir à un PSAV un canal de communication afin de favoriser le suivi ultérieur du PSAV d'une contrepartie pour :
 - contrôler le PSAV de la contrepartie ; et
 - demander des informations sur une transaction donnée afin de déterminer si cette transaction implique des activités à haut risque ou interdites.
284. Les PSAV ou autres entités assujetties doivent mettre en place des systèmes pour assurer un examen efficace des transactions afin de voir si une DOS est justifiée, en tenant compte des informations obtenues par l'infrastructure de communication précédemment mentionnée. Cela peut se faire en rapprochant de ces informations d'autres renseignements sur le client, l'historique des transactions, et des données de transaction supplémentaires que le PSAV lui-même ou que le PSAV de sa contrepartie a obtenues de son client. Les PSAV doivent également contrôler les transactions pour respecter leurs obligations en matière de sanctions à appliquer. De plus amples renseignements sur ce processus sont présentés dans l'explication de la Recommandation 16, dans la Partie III du présent Guide. Lorsque les PSAV ou d'autres entités assujetties envisagent de choisir une solution technologique pour se conformer à la règle de déplacement, elles doivent tenir compte des impératifs de contrôle indiqués ci-dessus.
285. Les PSAV et autres entités assujetties effectuant des transferts d'AV, que ce soit en tant qu'établissement donneur d'ordre ou bénéficiaire, doivent examiner la façon dont elles peuvent tirer parti d'une technologie disponible dans le commerce pour respecter les exigences de la Recommandation 16, et plus particulièrement celles de la Note interprétative 15, paragraphe 7(b). Exemples de technologies existantes sur lesquelles les prestataires peuvent s'appuyer pour permettre l'identification des bénéficiaires de transferts d'AV, et pour la transmission des informations requises concernant le donneur d'ordre et le bénéficiaire quasiment en temps réel avant qu'un transfert d'AV ne soit effectué sur une plateforme DLT :

- a. *les clés publiques et privées*, qui sont créées par paires pour chaque entité impliquée dans une transmission, et qui chiffrent et déchiffrent les informations pendant la première partie de la transmission, afin que seuls l'expéditeur et le destinataire de la transmission puissent déchiffrer et lire les informations, la clé publique étant accessible à tous alors que la clé privée n'est connue que du créateur des clés ;
- b. *Les connexions TLS/SSL (Transport Layer Security/Secure Sockets Layer)* qui utilisent des clés publiques et privées entre les parties lors de l'établissement d'une connexion et qui sécurisent pratiquement toutes les transmissions sur Internet, y compris les e-mails, la navigation sur le web, les connexions et les transactions financières, en garantissant que toutes les données qui passent entre un serveur web et un navigateur restent privées et sécurisées ;
- c. *Les certificats X.509*, qui sont des certificats numériques administrés par les autorités de certification qui s'appuient sur la norme X.509 PKI pour vérifier qu'une clé publique appartient bien à l'utilisateur, à l'ordinateur ou à l'identité du service figurant sur le certificat, et qui sont utilisés dans le monde entier dans les secteurs public et privé ;
- d. *Les certificats d'attributs X.509*, qui peuvent coder des attributs (comme le nom, la date de naissance, l'adresse et le numéro d'identifiant unique), qui sont joints de manière cryptographique au certificat X.509 et sont administrés par les autorités compétentes en matière de certificats d'attributs ;
- e. *la technologie IPA*, qui fournit des routines, des protocoles et des outils pour la construction d'applications logicielles, et qui précise comment les composants logiciels doivent interagir ; et
- f. d'autres technologies ou logiciels possibles ou d'autres solutions de partage de données disponibles dans le commerce.

Identification et contrôle préalable du PSAV de la contrepartie

286. Tous les PSAV ne sont pas les mêmes. Leur taille varie, des petites sociétés indépendantes aux grandes multinationales. De même, aucun régime de LBC/FT pour les PSAV n'est exactement le même, et les pays introduisent leurs mesures à des rythmes différents. Différentes entités au sein d'un secteur présenteront des risques plus ou moins élevés en fonction de divers facteurs, notamment les produits, les services, les clients, la géographie, le régime de LBC/FT de la juridiction du PSAV, et la solidité du programme de conformité de l'entité. Les PSAV doivent analyser et chercher à comprendre comment les risques de BC/FT qu'ils identifient peuvent les affecter, et prendre les mesures appropriées pour atténuer et gérer ces risques. L'évaluation des risques sert donc de base à l'application des mesures de LBC/FT en fonction des risques.
287. Tant que la mise en œuvre mondiale des Normes du GAFI concernant les PSAV sera insuffisante, la gestion de ce type de relations restera un défi permanent. Cela souligne l'importance de cette mise en œuvre et suggère que les PSAV devront envisager des mesures de contrôle supplémentaires pour les pays où elle est faible, comme une surveillance intensive des transactions avec les PSAV basés dans ces pays, l'imposition de restrictions de montant dans les transactions, ou des vérifications préalables intensives et fréquentes. Par exemple, les PSAV peuvent restreindre les transferts d'AV dans leur base de clientèle (c'est-à-dire les transferts internes d'AV chez un même PSAV), ne permettre, en dehors de leur clientèle, que

- les transferts confirmés par une première partie (c'est-à-dire des transferts dans lesquels il a été confirmé que le donneur d'ordre et le bénéficiaire sont la même personne), et renforcer le contrôle des transactions. Dans le cas contraire, le PSAV pourra être confronté à une décision difficile pour savoir s'il peut traiter avec des PSAV basés dans un pays où la mise en œuvre des Normes est faible ou inexistante.
288. Les PSAV et les IF doivent étudier le présent Guide conjointement avec le Guide du GAFI sur les services de banque correspondante. Bien qu'une relation avec le PSAV d'une contrepartie puisse ne pas être une relation de correspondant bancaire, il existe des similitudes dans l'approche de contrôle préalable d'une contrepartie qui peuvent aider les PSAV. Par conséquent, le présent Guide fait référence au processus énoncé dans la Recommandation 13.
289. Lors de l'établissement d'une nouvelle relation avec le PSAV d'une contrepartie, un PSAV peut obtenir directement auprès de lui les informations énoncées dans les Recommandations 10 et 13. En vertu des exigences de ces Recommandations, ces informations devront être vérifiées. Exemples de sources possibles d'informations indépendantes et fiables permettant de vérifier l'identité et la propriété effective des personnes morales, et les dispositions prises : registres d'entreprises, registres tenus par les autorités compétentes sur la liste des créations d'établissements ou des institutions réglementées (par exemple, listes de PSAV tenues par chaque juridiction lorsqu'elles sont disponibles), registres de propriété effective et autres exemples mentionnés dans le Guide général du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire concernant les ouvertures de comptes.⁵⁷
290. Quelques exemples de sources possibles d'informations sur le niveau de risques comprennent, sans s'y limiter : les lois et réglementations de LBC/FT du pays d'origine ou du pays d'accueil où l'institution interrogée exerce ses activités et la manière dont elles s'appliquent, les bases de données publiques sur les décisions juridiques et/ou les mesures réglementaires ou d'exécution, les rapports annuels qui ont été déposés auprès d'une bourse de valeurs, les rapports d'évaluation du pays ou d'autres informations publiées par des organismes internationaux qui mesurent la conformité et traitent des risques de BC/FT (dont le GAFI, les organismes régionaux de type GAFI (ORTG), le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, le FMI et la Banque mondiale), les listes émises par le GAFI dans le cadre du processus mené par son Groupe d'examen de la coopération internationale, les journaux de bonne réputation, les revues ou d'autres médias électroniques open source, les bases de données de tierces parties, les évaluations nationales ou supranationales des risques, les informations fournies par la direction et le(s) responsable(s) de la conformité de l'institution interrogée, et les informations publiques fournies par le régulateur et le superviseur.
291. Le PSAV doit évaluer les contrôles de LBC/FT du PSAV de la contrepartie afin d'éviter de transmettre ses informations clients à des acteurs illicites ou à des entités sanctionnées, et il doit également déterminer s'il existe raisonnablement des raisons de penser que ce PSAV peut protéger de manière adéquate les informations sensibles. Ce processus est similaire à celui exposé dans la Recommandation 13 du GAFI, alinéa (b), mais il est davantage axé sur le risque. En pratique, cette évaluation peut impliquer d'examiner les systèmes et le cadre des contrôles de la contrepartie

⁵⁷ Annexe 4, Guide général des ouvertures de compte, www.bis.org/bcbs/publ/d505.htm.

en matière de LBC/FT.⁵⁸ Elle doit confirmer que les contrôles de LBC/FT de la contrepartie font l'objet d'un audit indépendant (qui peut être externe ou interne). Les PSAV doivent recourir à des procédures modifiées, y compris à la possibilité de ne pas envoyer d'informations relatives aux utilisateurs, lorsqu'ils pensent raisonnablement qu'un PSAV de contrepartie ne les traitera pas de manière sécurisée, tout en effectuant cependant le transfert s'ils estiment que les risques de BC/FT sont acceptables. Dans ces circonstances, les PSAV doivent définir une procédure alternative, dont la conception en matière de contrôle pourra être dûment examinée par leurs superviseurs sur demande.

292. Pour plus de clarté, un PSAV doit contrôler au préalable le PSAV de la contrepartie avant de transmettre à cette contrepartie les informations requises, conformément au paragraphe 7(b) de la Note interprétative 15. Les PSAV n'ont pas besoin de faire de contrôle préalable du PSAV de la contrepartie pour chaque transfert d'AV. Ils doivent toutefois actualiser périodiquement les informations vérifiées sur leur contrepartie ou lorsque le risque vient de la relation, afin de déterminer s'ils croient toujours pouvoir transmettre sans risque leurs informations à la contrepartie, conformément aux contrôles de l'AFR définis par le PSAV.

Transmission des informations requises

293. Comme indiqué dans la Note interprétative 15, paragraphe 7(b), il est essentiel que les PSAV et autres entités assujetties qui effectuent des transferts d'AV transmettent les informations requises de manière sécurisée, afin de protéger les informations des utilisateurs associées aux transferts d'AV des divulgations non autorisées, et de permettre aux entités destinataires de se conformer efficacement à leurs propres obligations en matière de LBC/FT, concernant notamment l'identification des transferts d'AV suspects et les mesures de gel ou d'interdiction de transactions avec des personnes et entités désignées. En outre, il est essentiel que les prestataires transmettent immédiatement les informations requises, c'est-à-dire simultanément ou en même temps que le transfert lui-même, en raison, plus particulièrement, de la nature transfrontalière, de la portée mondiale et de la rapidité des transactions relatives aux AV. Voir l'explication concernant la règle de transparence des virements dans la Partie III pour en savoir plus.
294. Les PSAV doivent transmettre les informations pertinentes relatives au donneur d'ordre et au bénéficiaire comme indiqué dans la Note interprétative 16. Les pays peuvent adopter un seuil *de minimis* pour les transferts d'AV, en dessous duquel la vérification des informations du client et du bénéficiaire n'est pas requise, sauf en cas de soupçon de BC/FT. C'est-à-dire que pour les transferts occasionnels d'AV inférieurs à 1 000 USD/EUR, ou au montant équivalent en devise locale, ou selon ce que définit la réglementation locale, les exigences de la Note interprétative 16 s'appliquent, et le nom du donneur d'ordre et du bénéficiaire sera demandé, ainsi qu'une adresse de portefeuille ou un numéro de référence unique pour chaque transaction. Toutefois, ces informations n'auront pas à être vérifiées sauf en cas de circonstances suspectes liées au BC/FT qui impliqueront alors de les contrôler.

⁵⁸ Par exemple, le questionnaire Wolfsberg fait partie des outils utilisés par les acteurs du secteur bancaire pour remplir leurs obligations de correspondant bancaire. Il peut servir de point de départ à l'élaboration d'un cadre de contrôle préalable des PSAV des contreparties.

Transferts d'AV vers/depuis un portefeuille non hébergé

295. Les PSAV et les entités assujetties peuvent effectuer des transferts vers des entités non assujetties (c'est-à-dire vers des portefeuilles non hébergés). Dans ce type de cas, un PSAV doit obtenir de son client les informations requises concernant le donneur d'ordre et le bénéficiaire, car il ne peut obtenir ces informations d'un autre PSAV. Ces transferts entreront dans le cadre des obligations plus larges du PSAV en matière de LBC/FT, comme le contrôle des transactions et le respect de sanctions financières ciblées.
296. Les PSAV doivent être conscients du risque que représentent les transferts d'AV vers/depuis des portefeuilles non hébergés et les transactions P2P associées. De telles transactions peuvent attirer les acteurs illicites en raison de leur anonymat, de leur portabilité sans limites, de leur mobilité, de leur rapidité et de leur facilité d'utilisation. Par conséquent, les PSAV doivent collecter des données sur leurs transferts de portefeuille non hébergés, et surveiller et si nécessaire analyser ces informations pour déterminer dans quelle mesure une transaction a pour eux un niveau de risque acceptable, pour décider des contrôles appropriés basés sur les risques à appliquer à cette transaction/à ce client, et pour respecter les obligations de DOS (voir également la Recommandation 20 dans la Partie III). Une logique similaire s'applique à l'examen des risques que présentent les PSAV qui ne sont pas encore agréés/enregistrés et supervisés dans le cadre de la LBC/FT, car ils sont implantés dans une juridiction qui n'a pas encore appliqué les Normes du GAFI concernant les AV/PSAV.
297. Un PSAV peut choisir d'imposer des limitations, des contrôles ou des interdictions supplémentaires aux transactions relatives à des portefeuilles non hébergés, en fonction de son analyse des risques. Ces mesures potentielles consistent notamment à :
- a. renforcer le cadre des contrôles actuels axés sur les risques pour tenir compte des risques spécifiques posés par les transactions avec des portefeuilles non hébergés (par exemple tenir compte des utilisateurs spécifiques, des modèles de conduite observée, des risques locaux et régionaux, et des informations fournies par des organismes de réglementation et d'application de la loi) ; et
 - b. examiner s'il est possible d'accepter des transactions uniquement de/vers des PSAV et d'autres entités assujetties, et/ou des portefeuilles non hébergés que le PSAV estime fiables.

Contrôles internes, succursales et filiales étrangères

298. **Recommandation 18.** La mise en œuvre réussie et l'exploitation efficace d'une AFR dans la LBC/FT dépendent d'un solide leadership de la haute direction, qui suppose notamment de superviser l'adoption et le déploiement de l'AFR sur l'ensemble du secteur des PSAV. La Recommandation 18 impose également, le cas échéant, de partager au sein du groupe les informations concernant plus spécifiquement les transactions ou les activités inhabituelles.
299. Le PSAV et les autres entités assujetties doivent garantir l'existence de programmes et de systèmes de LBC/FT adéquats pour gérer et atténuer leurs risques. La nature et l'étendue des contrôles relatifs à la LBC/FT dépendront d'un certain nombre de

facteurs, notamment de la nature, de l'ampleur et de la complexité des activités du PSAV, de la diversité de ses opérations y compris au niveau géographique, de sa clientèle, de son profil de produits et de services, et du degré de risque associé à chacun de ses types d'opérations, entre autres facteurs.

Déclarations d'opérations suspectes (DOS) et divulgation

300. **Recommandation 20.** Les PSAV et autres entités assujetties qui exercent des activités ou proposent des produits et des services concernant des AV doivent avoir la capacité de signaler pour analyse plus approfondie tout mouvement de fonds et toute transaction inhabituels ou suspects, y compris ceux qui impliquent ou se rapportent à des AV, ou toute activité par ailleurs révélatrice d'une implication possible dans une activité illicite, que les transactions ou les activités se fassent de fiat à fiat, d'actifs virtuels à actifs virtuels, de fiat à actifs virtuels ou d'actifs virtuels à fiat. Les PSAV et autres entités assujetties doivent disposer de systèmes appropriés pour que ces fonds ou transactions soient examinés en temps opportun et que l'on puisse déterminer si les fonds ou les transactions sont suspect(e)s.
301. Les PSAV et autres entités assujetties doivent signaler rapidement les fonds ou transactions, y compris ceux impliquant ou relatifs à des AV et/ou les prestataires qui sont suspects selon la CRF, et ce de la manière spécifiée par les autorités compétentes. Les processus mis en place par les PSAV et les autres entités assujetties pour faire remonter leurs soupçons et en rendre compte à la CRF doivent refléter ces impératifs. Les PSAV et autres entités assujetties peuvent appliquer des politiques et processus qui les conduisent à concevoir des soupçons dans les situations sensibles et à risque, mais ils doivent aussi signaler leurs soupçons de BC/FT quel que soit le montant de la transaction et même si la transaction a été conclue. L'obligation pour les PSAV et autres entités assujetties de déclarer les transactions suspectes n'est donc pas fondée sur le risque, et faire ces déclarations ne les décharge pas de leurs autres obligations en matière de LBC/FT. En outre, les PSAV et autres entités assujetties doivent se conformer aux exigences en vigueur en matière de DOS, même lorsqu'ils opèrent dans différentes juridictions.
302. Conformément à la Note interprétative 15 et en liaison avec la Recommandation 16, dans le cas d'un PSAV (ou d'une autre entité assujettie) qui contrôle à la fois le côté du donneur d'ordre et le côté du bénéficiaire de fonds sous forme d'AV ou d'un virement bancaire, ce PSAV ou cette autre entité assujettie doit prendre en compte toutes les informations provenant à la fois du côté du donneur d'ordre et du côté du bénéficiaire, afin de déterminer si ces informations éveillent des soupçons et, le cas échéant, déposer une DOS auprès de la CRF compétente et mettre les informations relatives à la transaction concernée à la disposition de la CRF. L'absence d'informations requises sur le donneur d'ordre ou le bénéficiaire doit être considérée comme un facteur permettant d'évaluer si un transfert impliquant des AV ou des PSAV est suspect et s'il est donc nécessaire de le signaler à la CRF. Il en va de même pour les autres entités assujetties comme les IF classiques quand elles s'engagent dans un transfert impliquant des AV ou des PSAV.
303. Lorsque le PSAV demande des informations supplémentaires sur une contrepartie ou des informations à son client, si ce PSAV reçoit un transfert d'AV d'une entité qui n'est pas un PSAV ou une autre entité assujettie, il attend de son client qu'il réponde en temps opportun et lui fournisse des documents/informations avec suffisamment de détails par rapport à sa demande. Si le client ne répond pas, le PSAV peut s'inquiéter du fait que son client n'est pas capable de raisonnablement justifier la

solidité de sa transaction, et il peut alors envisager de déposer une DOS concernant ce client. Une demande d'informations peut, en cas de besoin, être suivie d'une réévaluation des attributs et du profil de risque du client.

304. De plus amples informations sur les indicateurs d'alerte relatifs aux AV qui pourraient suggérer un comportement criminel sont présentées dans le document du GAFI intitulé [*Indicateurs d'alerte de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme via des actifs virtuels*](#). Ces indicateurs aident les PSAV et d'autres entités assujetties à détecter et à signaler les transactions suspectes impliquant des AV. Les principaux indicateurs sont :
- a. les caractéristiques technologiques qui renforcent l'anonymat (comme les mélangeurs ou les CAR) ;
 - b. les risques géographiques : les criminels peuvent tirer parti des pays ayant des mesures nationales faibles ou inexistantes en matière d'AV ;
 - c. les modèles de transaction : notamment les transactions qui sont structurées pour éviter de les déclarer ou qui paraissent irrégulières, inhabituelles ou peu communes ;
 - d. la taille de la transaction : si le montant et la fréquence n'ont pas d'explication commerciale logique ;
 - e. le profil de l'expéditeur ou du destinataire ; et
 - f. l'origine des fonds ou du patrimoine.

PARTIE V : EXEMPLES, PAR PAYS, D'UNE APPROCHE BASÉE SUR LES RISQUES PRÉSENTÉS PAR LES ACTIFS VIRTUELS ET LES PRESTATAIRES DE SERVICES D'ACTIFS VIRTUELS

Résumé des approches juridictionnelles de la réglementation et de la supervision des opérations concernant des AV et des activités des PSAV

305. La Partie V donne un aperçu des diverses approches juridictionnelles de réglementation et de supervision des opérations financières liées aux AV et des activités des prestataires de services d'AV, comme les approches relatives à la mise en place d'outils et de mesures de sanction ou d'exécution à l'encontre des personnes qui ne respectent pas leurs obligations en matière de LBC/FT, que les pays peuvent prendre en considération lors de l'élaboration ou du renforcement de leurs propres cadres nationaux. La conformité de certains de ces pays aux exigences de la Note interprétative 15 n'a pas encore été évaluée.

Italie

306. En Italie, le décret législatif n°231 de 2007, modifié par les décrets législatifs n°90 de 2017 et n°125 de 2019, concerne les prestataires exerçant les cinq activités fonctionnelles définies par le GAFI, car ils doivent respecter des obligations en matière de LBC/FT.

307. Les prestataires de services d'AV doivent être répertoriés dans une partie spéciale du registre tenu par l'« *Organismo degli Agenti e dei Mediatori* » (OAM). Cet enregistrement est une condition préalable pour que les prestataires de services d'AV puissent exercer leur activité en Italie. Des travaux sont actuellement en cours pour faire de cet enregistrement une obligation.

308. Les PSAV sont considérés comme des entités assujetties et sont soumis à l'ensemble des mesures de LBC/FT.

309. Le 21 mars 2019, l'Italie a adopté la mise à jour de l'évaluation nationale des risques (ENR). Cette actualisation comprenait une évaluation des risques de BC/FT liés aux AV. Les résultats de l'ENR actualisée serviront à renforcer la stratégie nationale. Les entités assujetties et les personnes morales (financières et non financières) sont invitées à prendre en considération les résultats de l'ENR mise à jour pour effectuer/actualiser leur évaluation des risques.

310. Les DOS et l'analyse complémentaire menée par la CRF italienne (l'Unità di Informazione Finanziaria ou UIF) ont permis à l'UIF de recueillir des informations sur : i) les PSAV opérant en Italie, notamment des données commerciales (typologie du service fourni) ; leur localisation ; des données sur le bénéficiaire effectif, l'administrateur et d'autres personnes liées ; ii) des informations détaillées sur les

transactions uniques (par exemple la date, le montant, l'exécuteur testamentaire, les contreparties et les comptes portefeuilles) ; des informations sur les comptes bancaires concernés (par exemple le titulaire, qui a procuration, l'origine/l'utilisation des fonds et les caractéristiques générales des flux financiers) ; iii) des données sur le profil personnel et économique du client ou du détenteur du portefeuille ; des renseignements utiles pour rapprocher les adresses des AV de l'identité du propriétaire des AV ; des données d'identification sans équivoque (par exemple le code fiscal et le numéro de TVA) ; iv) des informations relatives au portefeuille ou au compte (par exemple le montant global des AV détenus par une ou plusieurs personnes ; des informations détaillées sur les principaux mouvements d'AV ayant eu lieu dans un laps de temps précis et ayant permis de remonter jusqu'à cette même personne ou jusqu'à des personnes liées ; un relevé de compte/de portefeuille dans un format modifiable ; et v) le type et les principales caractéristiques des AV.

311. Depuis 2015, la Banque d'Italie alerte à la fois les consommateurs sur l'importance des risques concernant les achats et/ou la possession d'AV, et les intermédiaires financiers supervisés sur les risques éventuels liés aux AV. Elle a notamment émis en janvier 2015 un avertissement à l'attention des consommateurs et une communication à l'attention des intermédiaires financiers supervisés, ainsi qu'un nouvel avertissement en mars 2018 destiné aux consommateurs et rappelant celui émis par les trois autorités financières européennes : l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF), l'Autorité bancaire européenne (ABE) et l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP). L'UIF, afin de renforcer son engagement auprès du secteur privé, a publié le 30 janvier 2015 une communication sur l'utilisation anormale des crypto-actifs, destinée plus particulièrement aux IF (à savoir les banques et établissements de paiement) ainsi qu'aux opérateurs de jeux d'argent, et a souligné la nécessité pour ces entités assujetties de concentrer leur attention sur d'éventuelles opérations anormales, comme des virements, des dépôts et des retraits d'espèces ou l'utilisation de cartes prépayées, associés à des achats ou à des placements dans des crypto-actifs.
312. L'UIF poursuit son analyse en se concentrant sur les nouveaux risques et sur les tendances émergentes. Une communication actualisée a été publiée en 2019 pour aider les entités assujetties à accomplir leurs tâches. L'UIF a notamment mis à jour sa communication de 2015 sur l'utilisation anormale de crypto-actifs en fournissant plus de détails sur les éléments récurrents, les méthodes opérationnelles et les profils de comportements à risque identifiés dans les DOS relatives à des AV. Cette communication donne des instructions spécifiques pour rapporter les informations au format prédéfini des DOS, et plus particulièrement les informations concernant des PSAV, des transactions, des utilisateurs/des clients et des portefeuilles/des comptes.
313. En décembre 2016 et juillet 2018, l'UIF a publié une série d'affaires, résolues par la suite, concernant du BC/FT qui étaient apparues au cours d'analyses financières, et elle a défini des typologies liées à l'utilisation anormale des AV.

Finlande

314. La loi sur les fournisseurs de monnaie virtuelle (572/2019) est entrée en vigueur le 1er mai 2019. Les PSAV doivent s'enregistrer (solliciter une autorisation) auprès de l'Autorité finlandaise de surveillance financière (la Finnish Financial Supervisory

Authority ou FIN-FSA).⁵⁹ Ceux qui assuraient déjà des services avant l'entrée en vigueur de la loi devaient s'être fait enregistrer avant le 1er novembre 2019. Les nouveaux acteurs doivent se faire enregistrer avant de commencer à exercer leur activité. La définition de PSAV englobe les échanges (à la fois de monnaie fiduciaire contre des AV, entre AV, et d'AV contre d'autres valeurs comme l'or), les fournisseurs de portefeuille de dépôt, et les émetteurs de monnaie virtuelle. Pour pouvoir se faire enregistrer, le prestataire doit avoir fait l'objet de contrôles fondamentaux concernant son adéquation à son activité, son respect des obligations dans le traitement des fonds des clients, et des règles simples en matière de commercialisation (comme l'obligation de fournir des informations exactes et pertinentes). Les PSAV sont des entités assujetties au sens de la loi relative à la LBC (444/2017) et ils étaient tenus de respecter des obligations en matière de LBC/FT à compter du 1er décembre 2019. L'évaluation des risques de BC/FT par le PSAV ainsi que ses procédures et directives relatives à la LBC/FT sont examinées dans le cadre du processus d'enregistrement.

315. La FIN-FSA a reçu le pouvoir d'émettre des règlements et des directives sur certaines parties de l'activité des PSAV. Ces règlements et directives de la FIN-FSA sont entrés en vigueur le 1^{er} juillet 2019.⁶⁰ Les règlements concernent la détention, la protection et la ségrégation de l'argent et des fonds appartenant aux clients. Les directives concernent le respect de la législation relative à la LBC/FT.
316. Avant la Loi, la FIN-FSA collaborait avec les organisateurs d'offres initiales de jetons (Initial Coin Offerings ou ICO) du point de vue de la législation des marchés de valeurs mobilières et des instruments financiers. Le but était d'identifier quand l'AV était un instrument financier (c'est-à-dire une valeur mobilière). Ces évaluations sont encore parfois nécessaires. Afin de faciliter l'évaluation de la nature de l'actif à émettre, la FIN-FSA a dressé une liste de points à contrôler qui est utilisée dans toutes les investigations relatives aux ICO. Cette liste de points à contrôler ainsi que les questions fréquemment posées au sujet des AV peuvent être consultées sur le site web de la FIN-FSA.⁶¹
317. L'expérience de la FIN-FSA en matière de supervision a montré que les PSAV sont désormais disposés et désireux d'être réglementés et qu'ils cherchent à obtenir l'approbation des superviseurs par rapport à leurs activités. La difficulté est de faire comprendre au grand public qu'une autorisation n'a pas la même valeur qu'une approbation. Des PSAV ont eu des difficultés à ouvrir des comptes bancaires, ce qui pourrait expliquer en partie leur changement d'attitude vis-à-vis de la réglementation.

Japon

318. En 2016, le Japon a modifié la *Loi sur les services de paiement et la Loi sur la prévention du transfert de produits d'activités criminelles (Loi PTCP)*, en réaction à la faillite d'un important PSAV en 2014, et après la parution des lignes directrices du

⁵⁹. www.finanssivalvonta.fi/en/banks/fintech--financial-sector-innovations/virtuaalivaluutan-tarjoajat/

⁶⁰. www.finanssivalvonta.fi/en/regulation/FIN-FSA-regulations/organisation-of-supervised-entities-operations/04_2019/.

⁶¹. www.finanssivalvonta.fi/en/banks/fintech--financial-sector-innovations/virtuaalivaluutan-tarjoajat/frequently-asked-questions-on-virtual-currencies-and-their-issuance-initial-coin-offering/

- GAFI sur les monnaies virtuelles en 2015. Suite à la promulgation de ces lois en avril 2017, la JFSA (l'Agence des services financiers japonaise) a mis en place une équipe de surveillance des PSAV en août 2017, composée de spécialistes de la LBC/FT et des technologies.
319. Dans le cadre de sa procédure d'enregistrement, la JFSA évalue les programmes de LBC/FT des candidats, en insistant sur la cohérence entre l'évaluation des risques des candidats et leur plan d'affaires, par le biais d'une évaluation documentaire et d'entretiens menés hors site ou sur site avec eux (en juillet 2021, 31 PSAV étaient enregistrés).
 320. Afin de garantir la prévisibilité et la transparence du processus d'enregistrement du point de vue des candidats, le formulaire du questionnaire que les candidats doivent remplir pour se faire enregistrer a été publié en octobre 2018. Sur la base des connaissances et de l'expérience acquises lors des précédents examens de contrôle et d'enregistrement, le contenu du questionnaire a été révisé en consolidant certains éléments et en supprimant d'autres. Il a ensuite été publié à nouveau en avril 2020, afin de permettre à la JFSA d'examiner plus efficacement le régime de LBC/FT, en particulier les éléments nécessitant une gestion plus intensive des risques.
 321. La JFSA conduit le processus d'enregistrement de la façon suivante :
 - a. envoi du questionnaire aux candidats, lequel est publié sur le site internet de la JFSA ;
 - b. à partir des réponses fournies par le candidat, la JFSA pose d'autres questions et si nécessaire, demande des justificatifs ;
 - c. conduite d'entretiens avec les membres de la Direction pour comprendre leur état d'esprit en matière de gestion des risques et leur plan d'affaires.
 - d. examen de documents pour finaliser l'enregistrement en se concentrant sur : 1) la gestion des risques de l'AV dont le candidat s'occupera ; 2) la gestion de la ségrégation des actifs des clients ; 3) la gestion des systèmes informatiques ; 4) le régime de LBC/FT ; 5) la gestion de l'externalisation ; 6) la gestion de la société, y compris du régime d'audit interne ;
 - e. En s'appuyant sur les résultats des examens précédents, la JFSA a pour principe d'aller rencontrer le candidat dans ses locaux pour vérifier qu'il applique effectivement les règles et politiques prévues, en particulier son régime de gestion des risques (ce qui est vérifié sur place) ; et
 - f. une fois que la JFSA a confirmé qu'il n'y a eu aucun problème dans le déroulement des activités du candidat pendant toute la durée de l'examen relatif à l'enregistrement, la JFSA accepte la candidature, et elle délivre ensuite l'enregistrement.
 322. La JFSA collecte chaque année des données statistiques et qualitatives relatives à la LBC/FT auprès des entités assujetties pour lui permettre d'évaluer leur exposition au risque, et elle leur attribue à chacune une note de risque selon la méthodologie développée par JFSA, qui servira ensuite à élaborer un plan de surveillance annuel hors site. Par exemple, la JFSA a mené des inspections sur place chez 22 PSAV (dont 13 PSAV alors réputés, c'est-à-dire des entités qui étaient déjà en activité avant la promulgation de la loi modifiée, et qui étaient autorisées à exercer à titre provisoire), et elle a imposé des dispositions administratives (21 ordonnances

d'amélioration des activités, 6 ordonnances de cessation d'activité et 1 refus d'enregistrement) jusqu'à mars 2019.

323. Les données sources collectées auprès des entités assujetties correspondent à environ 60 indicateurs clés de performance (KPI), qui sont adaptés à chaque secteur. Pour le secteur des PSAV, la JFSA collecte les informations suivantes, non exclusives et soumises à révision annuelle qui indiquent :
- g. si des outils d'analyse de la blockchain sont utilisés à des fins de surveillance des transactions et/ou d'analyse des risques ;
 - h. le type d'AV proposé aux clients du PSAV ;
 - i. le nombre de clients identifiés dans son historique d'utilisation des mélangeurs ;
 - j. la répartition, en pourcentage, de l'utilisation des portefeuilles chauds par rapport aux portefeuilles froids ;
 - k. si le PSAV accepte ou non les clients entreprises (nombre de comptes, valeur des transactions) ;
 - l. si le PSAV propose ou non des services de paiement aux entreprises ;
 - m. les attributs des PSAV des contreparties (répartition géographique et volume de transactions) ; et
 - n. le nombre et la localisation géographique des guichets automatiques d'AV gérés par le PSAV.
324. La JFSA coopère également étroitement avec la Japan Virtual Currency Exchange Association (JVCEA), organisme d'autorégulation certifié en octobre 2018, pour obtenir de manière rapide et souple des réponses aux questions concernant les PSAV. La JVCEA fonctionne à la fois comme une instance éducative et comme une instance de contrôle pour les PSAV membres. La conformité aux règles et aux directives d'autoréglementation en matière de LBC/FT est définie par la JVCEA. La JFSA, en consultation avec la JVCEA, a mené des actions de sensibilisation, dont certaines en collaboration avec d'autres autorités, et communiqué aux PSAV des informations et des idées susceptibles de les aider à améliorer leur conformité en termes de LBC/FT.
325. La JFSA a en outre :
- Créé en mars 2018 le « *Groupe d'étude sur les activités de change de monnaies virtuelles* » afin d'examiner les réponses institutionnelles à diverses questions concernant le métier de PSAV. À la lumière des suggestions rassemblées dans un rapport établi par le groupe, la JFSA a soumis en mars 2019 à la Diète (le parlement japonais) un projet d'amendement des lois. Cet amendement concernait l'application de la Loi sur les services de paiement et de la Loi sur la prévention des transferts de produits d'activités criminelles (PTCP) aux prestataires assurant des services de garde d'AV, et l'introduction d'un système de notification préalable concernant chaque changement de catégorie d'AV traitée par les PSAV en tenant compte de l'anonymat des AV.
 - En avril 2019, des indicateurs d'alerte concernant les transactions suspectes touchant spécifiquement les PSAV ont été préparés et rendus

publics. Ces indicateurs couvrent plusieurs transactions dans lesquelles la technologie de l'anonymisation a été employée.

326. La loi modifiée sur les services de paiement est entrée en vigueur en mai 2020 (et a été promulguée en mai 2019). Par cet amendement, les services dits de garde de crypto-actifs, consistant à gérer (conserver/administrer) des crypto-actifs pour le compte de clients, et à les transférer à des adresses désignées sur instructions des clients sans négociation, etc., sont également soumis à la réglementation.
327. Concernant la règle de transparence des virements (« travel rule »), la JVCEA, qui est un organisme d'autorégulation du secteur des PSAV japonais, a pour objectif de l'introduire en révisant ses règles d'autorégulation et en fixant pour cela une date butoir, et la JFSA a renforcé la coopération avec la JVCEA à ce sujet.
328. En mars 2021, pour s'assurer que ces révisions étaient effectivement adoptées, la JFSA a demandé à la JVCEA de vérifier que la règle de transparence des virements était correctement appliquée, de résoudre les problèmes techniques et opérationnels, et d'établir les systèmes nécessaires à l'application de cette règle.
329. La JFSA a dialogué de manière approfondie avec le secteur des PSAV pour préparer l'introduction de la règle de transparence des virements. La JFSA continuera de renforcer ce dialogue et de contrôler de manière appropriée la progression de l'adoption de la règle de transparence des virements et le respect de cette règle dans ce secteur d'activité.

Mexique

330. Au Mexique, la loi fédérale *pour la prévention et l'identification des opérations avec des ressources de produits illégaux* a été réformée en mars 2018 pour définir comme une *activité vulnérable* l'échange d'AV effectué par des entités autres que des institutions de technologie financière et des établissements de crédit.
331. De même, en mars 2018, le Mexique a publié la *Loi destinée à réglementer les institutions de technologie financière*, qui indique que les institutions de technologie financière peuvent opérer avec des AV, à condition qu'elles disposent de l'autorisation de la Banque du Mexique et opèrent bien avec l'AV qu'elles auront déterminé.
332. Ensuite, en septembre 2018, des normes établissant les mesures et procédures en matière de LBC/FT relatives aux AV ont été publiées.
333. En mars 2019, la Banque centrale a publié les normes définissant les opérations internes que les établissements de crédit et les institutions de technologie financière peuvent effectuer, directement ou indirectement, avec des AV.
334. La Banque centrale a déclaré que les AV présentent un risque important de BC/FT, en raison de la facilité des transferts d'AV vers différents pays et de l'absence de contrôles et de mesures de prévention homogènes au niveau mondial. Toutefois, elle cherche à promouvoir l'utilisation de technologies susceptibles de présenter un avantage, tant que ces technologies sont utilisées en interne entre les institutions de technologie financière et les établissements de crédit.
335. Enfin, plus tard, en mars 2019, les *Disposiciones de carácter general a que se refiere el Artículo 115 de la Ley de Instituciones Crédito* ont été révisées, pour établir les mesures et les procédures que les établissements de crédit doivent respecter pour se conformer aux obligations liées aux AV en matière de LBC/FT.

Norvège

336. Les PSAV sont soumis à la loi norvégienne sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et à ses obligations depuis le 15 octobre 2018. La disposition concernant la réglementation de la lutte contre le blanchiment de capitaux est formulée de la façon suivante (dernière mise à jour en mai 2021, traduction non officielle) :

Encadré 5. Article 1-3 Application de la Loi sur le blanchiment d'argent à la monnaie virtuelle - Exigences relatives à l'enregistrement des prestataires de services d'échange et de garde. Rappel

- (1) Les prestataires de services d'échange entre monnaie virtuelle et monnaie officielle sont des entités assujetties au sens de la Loi anti-blanchiment s'ils sont
 - a. immatriculés au registre des sociétés en Norvège, ou
 - b. s'ils opèrent depuis la Norvège, ou
 - c. en direction du marché norvégien.Cela s'applique en conséquence aux services de garde de monnaie virtuelle.
- (2) Par monnaie virtuelle, on entend une expression numérique de valeur, qui n'est pas émise par une banque centrale ou une autorité gouvernementale, qui n'est pas nécessairement attachée à une monnaie légalement établie et qui ne possède pas un statut juridique de monnaie ou d'argent, mais qui est acceptée comme moyen d'échange, et qui peut être transférée, stockée ou négociée électroniquement.
- (3) Par services de garde de monnaie virtuelle, on entend la garde de clés cryptographiques privées pour le compte de clients, à des fins de transfert, de stockage ou de négociation en monnaie virtuelle.
- (4) Les prestations mentionnées au paragraphe 1 ne peuvent être proposées que par des personnes morales enregistrées auprès de l'Autorité de surveillance financière. Les dispositions de l'article 42, paragraphes 2 à 4 de la Loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux s'appliquent en conséquence.
- (5) Une demande d'enregistrement doit contenir les informations suivantes :
 - a. Le nom du demandeur
 - b. Le type d'entreprise et le numéro de société
 - c. L'adresse professionnelle
 - d. Le service proposé

- e. Le nom, l'adresse de résidence et le numéro d'identité personnel ou le « numéro d » (un numéro d'identification temporaire délivré en Norvège) :
 - a. du directeur général ou des personnes occupant un poste correspondant
 - b. des membres du Conseil d'administration ou des personnes occupant une fonction correspondante
 - c. de tout autre interlocuteur
 - f. La documentation conforme au paragraphe 4
 - g. L'évaluation des risques et les politiques et procédures de la société (voir les articles 7 et 8 de la Loi anti-blanchiment).
- (6) L'Autorité de surveillance financière peut contrôler le respect de la loi anti-blanchiment par les prestataires mentionnés au paragraphe 1.
- (7) L'Autorité de surveillance financière peut refuser les demandes d'enregistrement qui ne satisfont pas aux exigences de la Loi sur la lutte contre le blanchiment d'argent concernant la réglementation. Si les conditions de l'enregistrement ne sont plus remplies, l'Autorité de surveillance financière peut révoquer cet enregistrement.

Depuis octobre 2021, 9 PSAV ont été enregistrés auprès de l'ASF et peuvent donc proposer leurs services sur le marché norvégien. Beaucoup d'autres ont fait une demande d'enregistrement, mais les demandes reçues ont légèrement diminué depuis 2020. Beaucoup sont aussi des candidats précédemment rejetés en raison de lacunes dans leurs politiques et procédures en matière de LBC qui refont une demande d'enregistrement. En outre, l'ASF continue d'émettre de nombreuses ordonnances de cessation d'activité destinées à ceux qui opèrent sans autorisation sur le marché norvégien, parmi lesquels on trouve des PSAV nationaux et étrangers. L'identification et la cessation d'activité des PSAV non enregistrés résultent d'une coopération plus étroite avec la CRF et font suite à un projet préventif mené conjointement depuis 2019. En outre, l'ASF a réalisé sa première inspection d'un PSAV fin mai 2021, et des renseignements supplémentaires ont été recueillis auprès de tous les PSAV enregistrés afin de mieux cartographier le risque général du secteur et l'étendue des services fournis. La conclusion générale, qui tient également compte des tentatives menées pour se faire enregistrer, montre que le secteur est composé d'acteurs qui ont des différences d'envergure, de complexité, de compétences, d'expérience en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, de mise en conformité, et de niveau de professionnalisme en général.

337. En Suède, l'Autorité de surveillance financière considère le bitcoin et l'ethereum comme des moyens de paiement depuis 2013, ce qui signifie que les services d'échange professionnels sont donc soumis à un régime d'agrément⁶² et après l'obtention d'un agrément, à une surveillance dans le cadre de la LBC/FT. Cette

⁶² Il ne s'agit pas d'un régime d'agrément complet au sens prudentiel du terme, mais aux fins de la LBC/FT, il s'agit, entre autres, de tester les compétences et l'adéquation à leur activité des propriétaires et de la direction de la société concernée, et d'évaluer la conformité des opérations à la réglementation de la LBC/FT.

réglementation n'est pas explicitement une réglementation de LBC/FT applicable aux services d'échange d'AV en tant que tels (car ils ne sont pas spécifiquement mentionnés dans la loi), mais une reconnaissance implicite que ces services doivent être réglementés. Dès lors qu'un service d'échange obtient un agrément, toutes les activités (quel que soit l'AV concerné) sont soumises à une réglementation et à une supervision relevant de la LBC/FT. Une supervision thématique a été réalisée. Suite à cela, une partie du secteur a cessé ses activités. Les PSAV ont déposé des DOS auprès de la CRF, et dans leurs commentaires, les autorités opérationnelles laissent à penser que les criminels choisiraient désormais de transférer leurs affaires ailleurs, sur des marchés non réglementés.

Suisse

338. La Suisse a adopté une approche neutre sur le plan technologique et a appliqué le régime réglementaire existant en matière de LBC/FT aux AV et aux PSAV dès le début du développement des activités liées aux AV sur le marché. Selon ce régime de principe, toutes les activités impliquant un intermédiaire financier et liées aux actifs virtuels entrent dans le champ d'application de la loi anti-blanchiment. Cela comprend les activités d'échange entre AV et monnaies fiduciaires et/ou entre une ou plusieurs formes d'AV, toutes les activités de transfert d'actifs virtuels, les activités de conservation et/ou d'administration des AV ou des instruments permettant de contrôler les AV, et l'émission de jetons de paiement.
339. Compte tenu des modèles de transfert d'actifs de plus en plus décentralisés où plusieurs personnes interviennent dans les cessions d'actifs, un nouveau critère de définition d'un service lié aux opérations de paiement en monnaies virtuelles a été introduit dans l'ordonnance anti-blanchiment. Par conséquent, en plus d'avoir le pouvoir de disposer des monnaies virtuelles pour le client, un intermédiaire financier fournit un service lié aux opérations de paiement en monnaies virtuelles s'il aide à transférer des monnaies virtuelles à une tierce partie, dans la mesure où il entretient une relation commerciale continue avec le client. Cela concerne par exemple les plateformes de négociation décentralisées qui ne détiennent pas la clé privée du client mais qui facilitent le transfert à l'aide d'un contrat intelligent, ou les fournisseurs de portefeuilles qui facilitent une transaction même s'ils ne détiennent pas directement une clé privée. Cette modification doit garantir qu'en Suisse, la loi anti-blanchiment sera à l'épreuve du futur par rapport aux AV.
340. Avant de pouvoir exercer ce type d'activité en Suisse, toute personne physique ou morale agissant en tant qu'intermédiaire financier et soumise à la loi anti-blanchiment doit soit avoir une licence prudentielle de la FINMA (par exemple une licence bancaire), soit devenir membre d'une organisation de surveillance (« OS ») ou d'un organisme d'autorégulation (« OAR »), ces deux structures étant à leur tour supervisées par la FINMA (l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers). L'ordonnance anti-blanchiment concerne les intermédiaires financiers intervenant en Suisse ou depuis la Suisse.
341. La FINMA a averti à plusieurs reprises les consommateurs des risques spécifiques liés aux crypto-actifs et aux activités connexes comme les ICO. Dans son action de supervision, la FINMA s'est très tôt concentrée sur les questions relatives aux AV. À titre d'exemple, la FINMA a communiqué en 2019 ses attentes concernant la règle de déplacement. En Suisse, les intermédiaires financiers doivent également respecter la règle de transparence des virements lorsqu'ils proposent des transferts vers ou depuis un portefeuille non hébergé. Par ailleurs, le respect des exigences

relatives aux actifs virtuels par les entités supervisées (à savoir les banques) a été évalué par la FINMA.

États-Unis

Un cadre complet et neutre sur le plan technologique

342. Les États-Unis ont mis en place un cadre réglementaire et de supervision complet et neutre sur le plan technologique pour la réglementation et la supervision des « actifs numériques »⁶³ dans la LBC/FT, qui soumet les prestataires et les activités concernés dans ce domaine à une réglementation qui est sensiblement la même que celle à laquelle les prestataires d'actifs non numériques sont soumis dans le cadre de la réglementation existant pour la LBC/FT au niveau des IF. L'approche américaine s'appuie sur les outils et les autorités de divers ministères et organismes, comme le Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) du ministère américain du Trésor, la FIU américaine et l'administrateur de la principale loi américaine sur la lutte contre le blanchiment de capitaux, le Bank Secrecy Act (BSA) ; l'Office of Foreign Assets Control (OFAC) du Trésor américain ; l'Internal Revenue Service (IRS) ; la U.S. Securities and Exchange Commission (SEC) ; la U.S. Commodity Futures Trading Commission (CFTC) ; le ministère américain de la Justice (DOJ) et d'autres ministères et organismes. Le FinCEN, l'IRS, la SEC, la CFTC et le DOJ en particulier disposent d'autorités de réglementation, de surveillance et d'application de la loi pour superviser certaines activités d'actifs numériques qui concernent de la transmission de fonds, des titres, des matières premières ou des produits dérivés, ou qui ont des implications fiscales, et ces instances ont le pouvoir d'atténuer l'utilisation abusive des actifs numériques pour des transactions financières illicites ou de l'évasion fiscale.
343. Lorsqu'une personne (ce terme est défini dans la réglementation américaine et va au-delà des personnes physiques et morales) exerce certaines activités financières impliquant des actifs numériques, des obligations en matière de LBC/FT et d'autres obligations s'appliquent. Selon l'activité, la personne ou l'institution est soumise à l'autorité de surveillance du FinCEN, de la SEC et/ou de la CFTC pour réglementer la personne en tant qu'émetteur de monnaie, bourse nationale des valeurs mobilières, courtier négociant, conseiller en investissement, société d'investissement, agent de transfert, marché contractuel désigné, système d'exécution des swaps, organisation de compensation de produits²² dérivés, négociant en commissions à terme, opérateur de pool de matières premières, conseiller en négociation de matières premières, négociant en swaps, participant majeur à des swaps, négociant en devises de détail ou courtier introducteur.
344. Si la personne relève de la définition réglementaire d'une « banque », le FinCEN et les agences bancaires fédérales américaines (le Conseil des gouverneurs du système de la Réserve fédérale, la Federal Deposit Insurance Corporation, l'Office of the Comptroller of the Currency et la National Credit Union Administration) ont le

⁶³ Du point de vue des États-Unis, le terme « actifs numériques » est un terme générique qui désigne un ensemble d'actifs de l'écosystème des services financiers numériques, y compris les monnaies numériques (tant les monnaies numériques nationales que les monnaies numériques qui ne sont pas émises ou garanties par un gouvernement national, par exemple des monnaies virtuelles convertibles comme le bitcoin), ainsi que les actifs numériques qui sont des titres, des matières premières ou des produits dérivés.

pouvoir, parfois parallèlement à celui des régulateurs bancaires étatiques, de réglementer et de superviser les personnes lorsqu'elles exercent une activité financière impliquant des actifs numériques. En outre, les principes fiscaux généraux existants s'appliquent aux transactions impliquant des actifs numériques aux États-Unis, parce que l'IRS les classe dans la catégorie des actifs.

Encadré 6. Étude de cas : Réglementation américaine et supervision (y compris de l'agrément et de l'enregistrement) des prestataires de services d'actifs numériques

Transmission de fonds. Au niveau fédéral, le FinCEN réglemente en tant qu'émetteur de fonds toute personne exerçant une activité d'acceptation et de transmission de valeur, qu'elle soit physique ou numérique, qui se substitue à la monnaie (y compris à la monnaie virtuelle convertible, qu'elle soit convertible d'actifs virtuels à actifs virtuels, d'actifs virtuels à monnaie fiduciaire ou d'actifs virtuels à une autre valeur), d'une personne à une autre personne ou emplacement, par quelque moyen que ce soit. En vertu du Bank Secrecy Act, les émetteurs de fonds doivent s'enregistrer auprès du FinCEN en tant que sociétés de services monétaires et mettre en place des programmes de lutte contre le blanchiment de capitaux et des mesures de tenue de documents et de déclarations, notamment des déclarations d'opérations suspectes. Les exigences en matière de LBC s'appliquent également aux émetteurs de fonds nationaux et étrangers, même si l'entité étrangère n'est pas physiquement présente aux États-Unis et quel que soit le lieu où elle a été constituée ou l'implantation de son siège social, tant qu'elle exerce intégralement ou partiellement ses activités aux États-Unis. Depuis 2014, l'IRS et le FinCEN ont procédé à des examens sur divers prestataires en lien avec les actifs numériques, notamment sur des administrateurs, sur certains des plus grands échangeurs en volume, sur des personnes effectuant, en tant que société, des échanges pour des tiers, sur des échangeurs implantés à l'étranger, des courtiers en actifs numériques/en crypto-monnaies adossés à des métaux précieux, sur des sociétés de kiosques et sur de nombreuses plateformes de négociation, ainsi que sur des IF enregistrées et non enregistrées. Les lois d'État applicables exigent également que les entités concernées obtiennent une licence d'État d'émetteur de fonds dans la plupart des États où elles opèrent, indépendamment de leur juridiction de constitution ou de l'implantation physique de leur siège social. Les émetteurs de fonds peuvent également être soumis à d'autres exigences réglementaires, comme des exigences de sécurité, de solidité et de réserves de capital, selon l'État américain dans lequel ils sont situés ou exercent leur activité, et selon que leurs opérations les soumettent ou non aux règles d'autres organismes de réglementation américains.

Activités concernant les titres. Dans la mesure où un actif numérique est un titre aux États-Unis, la SEC dispose d'une autorité de réglementation et de mise en application qui s'étend à l'offre, la vente et la négociation des actifs numériques, ainsi qu'à d'autres services financiers et conduites relatives à ces actifs numériques. Les plateformes sur lesquelles des actifs numériques qui sont des titres sont négociés sur le marché secondaire doivent généralement s'enregistrer en tant que bourses de valeurs nationales ou opérer en vertu d'une exemption d'enregistrement, comme l'exemption prévue par les exigences de la SEC

pour les systèmes de négociation alternatifs (voir Système de négociation alternatif dans le Règlement de la SEC), et déclarer à la SEC les informations concernant leurs opérations et leurs transactions. Même si l'échangeur de titres, le courtier négociant, le conseiller en investissement ou toute autre entité s'occupant de titres est une personne implantée à l'étranger et n'a pas de présence physique aux États-Unis, cette personne peut être soumise aux réglementations et à la juridiction de la SEC lorsqu'elle propose, vend ou exerce des activités concernant des titres (y compris les actifs numériques qui sont des titres) à des personnes américaines, ou affecte d'une autre manière les marchés des titres américains. Des obligations supplémentaires en matière de licence d'État peuvent s'appliquer en fonction de l'activité exercée par une entité et de l'État dans lequel l'activité est exercée. Certaines transactions d'actifs numériques, y compris les transactions effectuées sur des plateformes, peuvent toujours être considérées comme des transmissions de fonds en vertu du Bank Secrecy Act et des lois ou réglementations de l'État, comme indiqué précédemment. Si l'actif numérique est un titre, il est soumis à la juridiction de la SEC et tous les produits dérivés de ce titre le sont également.

Activités concernant les matières premières et les produits dérivés.

Aux États-Unis, un actif numérique peut être une marchandise, telle que définie par le Commodity Exchange Act.⁶⁴ À ce titre, la CFTC a généralement compétence en matière de réglementation concernant les produits dérivés sur cet actif numérique, y compris les contrats à terme, les options et les swaps sur cet actif numérique. En outre, la CFTC conserve une large autorité anti-fraude et anti-manipulation sur la vente d'un tel actif numérique qui n'est pas autrement un titre. En vertu du Commodity Exchange Act et des réglementations connexes, la CFTC a le large pouvoir de prendre des mesures à l'encontre de toute personne ou entité implantée à l'intérieur ou à l'extérieur des États-Unis qui est associée à, ou qui exerce une activité frauduleuse ou qui procède à des manipulations en lien avec un actif numérique qui est une marchandise non sécurisée (voir par exemple l'affaire de la CFTC américaine contre Blue Bit Banc).

En général, une personne physique ou morale qui effectue des transactions sur des titres, des matières premières ou des produits dérivés fait l'objet d'une surveillance complémentaire par un organisme d'autorégulation. Les activités liées aux valeurs mobilières doivent être enregistrées auprès de la Financial Industry Regulatory Authority (FINRA), et les activités liées aux matières premières et aux produits

⁶⁴ La CFTC a déterminé que la « monnaie virtuelle » est une marchandise, au sens donné à ce terme dans la section 1a(9) du Commodity Exchange Act. *Affaire Coinflip, Inc., d/b/a Derivabit, et Francisco Riordan, dossier CFTC n° 15-29, 2015 WL 5535736, [Classeur des transferts en cours] Comm. Fut. L. Rep. (CCH) paragraphe 33 538 (CFTC 17 sept. 2015) (ordonnance de consentement) ; affaire TeraExchange LLC, dossier CFTC n° 15-33, 2015 WL 5658082, [Classeur des transferts en cours] Comm. Fut. L. Rep. (CCH) paragraphe 33 546 (CFTC 24 sept. 2015) (ordonnance de consentement).*

dérivés doivent être enregistrées auprès de la National Futures Association (NFA). Selon ses activités, une personne physique ou morale peut également avoir besoin d'être enregistrée à la fois auprès de la FINRA et de la NFA, qui ont toutes deux des obligations légales en vertu des lois fédérales américaines sur les valeurs mobilières et les matières premières. En outre, comme avec les licences d'émetteur de fonds, une personne physique ou morale doit être agréée auprès de chaque organisme de réglementation d'État dans les États dans lesquels elle exerce ses activités.

Certains inscrits à la SEC et à la CFTC ont également des obligations en vertu du Bank Secrecy Act, notamment celles d'établir des programmes de lutte contre le blanchiment de capitaux, de déclarer les opérations suspectes au FinCEN, d'identifier les clients et de vérifier leur identité, et d'appliquer une diligence raisonnable renforcée à certains comptes impliquant des personnes étrangères. Les organismes de réglementation et de surveillance concernés contrôlent également les activités relatives aux actifs numériques et examinent le respect, par les déclarants, de leurs obligations réglementaires, y compris (pour certains déclarants) de leurs obligations en matière LBC/FT conformément au Bank Secrecy Act.

Application de la loi, sanctions et autres capacités d'exécution aux États-Unis

345. Les forces de l'ordre américaines s'appuient sur les renseignements financiers du FinCEN et sur d'autres informations pour mener des enquêtes sur les actifs numériques. Les informations du FinCEN, qui proviennent des rapports et des analyses que le FinCEN collecte et diffuse auprès des autorités policières américaines compétentes, ont été utiles pour établir des preuves d'activités criminelles et pour identifier des personnes susceptibles d'être impliquées dans des activités de BC ou de FT. Le FinCEN a accès à un large éventail d'informations financières, administratives et d'application de la loi. Les renseignements à la disposition du FinCEN proviennent notamment de deux sources d'informations fondamentales qui peuvent contribuer à la détection d'un BC ou d'un FT suspectés impliquant des actifs numériques : (i) les déclarations d'opérations suspectes (ou DOS) déposées par des IF déclarantes comme des banques ou des courtiers négociants en valeurs mobilières qui ont transmis la monnaie fiduciaire pour conversion ou échange contre un actif numérique auprès d'un échangeur d'actifs numériques ou d'une société liée, ou qui ont reçu de la monnaie fiduciaire d'un échangeur d'actifs numériques ou d'une société liée après avoir été convertie ou échangée à partir d'un actif numérique ; et (ii) les DOS déposées par des fournisseurs d'actifs numériques qui, fonctionnant souvent comme des émetteurs de fonds, reçoivent des fonds et les convertissent en un actif numérique ou assurent le stockage et/ou la négociation et l'échange d'actifs numériques. Le FinCEN collecte également d'autres informations relatives par exemple au compte bancaire étranger, à la devise et à l'instrument monétaire ainsi qu'aux déclarations de transactions en devises, qui pourraient toutes contenir des pistes d'enquête et des preuves nécessaires pour mettre fin à des activités criminelles liées aux actifs numériques et engager des poursuites à ce sujet.
346. Aux États-Unis, les ministères et organismes ont pris des mesures d'exécution civiles et pénales fortes à la fois au niveau des procédures administratives et des tribunaux fédéraux pour lutter contre les activités illicites liées aux actifs numériques, par exemple en sollicitant diverses formes de réparation, comme par exemple des ordonnances de cessation d'activité, des injonctions, le dégorgement avec intérêts préjudiciables, des sanctions pécuniaires civiles pour les infractions volontaires, et des peines pénales entraînant la confiscation et l'emprisonnement.⁶⁵ Les régulateurs et les superviseurs américains collaborent étroitement entre eux, avec les régulateurs étatiques, avec le ministère de la Justice et d'autres organismes d'application de la loi pour soutenir les efforts déployés en matière d'enquêtes et de poursuites dans le domaine des actifs numériques.
347. Il existe plusieurs autorités pénales et civiles, plusieurs outils politiques et processus juridiques pour aider les agences gouvernementales américaines à identifier les activités liées aux actifs numériques illicites, attribuer des transactions à une personne ou à une organisation spécifique, atténuer des menaces, et effectuer des analyses selon les fonctions respectives de ces autorités en matière d'enquêtes réglementaires ou criminelles. Pour ce type d'enquêtes et de poursuites, le

⁶⁵ Voici quelques exemples de mesures d'application de la loi, d'investigation et/ou de sanctions aux États-Unis : 2015 sanction pécuniaire civile contre [Ripple Labs, Inc.](#); 2016 [Operation Dark Gold](#); 2017 sanctions pécuniaires civiles contre [BTC-e](#) et inculpation simultanée d'[Alexander Vinnik](#); 2017 affaire TF, [les États-Unis contre Zoobia Shahnaz](#); 2018 condamnation d'un [trader de bitcoins non agréé](#); et 2019 identification des adresses en monnaie numérique associées à la [désignation SamSam de l'OFAC](#).

ministère de la Justice s'appuie sur tout un éventail d'autorités civiles et pénales, ainsi que sur les lois fédérales régissant le blanchiment d'argent, l'enregistrement des sociétés de services monétaires, les exigences de tenue de dossiers et de déclaration des institutions financières, la fraude, l'évasion fiscale, la vente de substances contrôlées et d'autres articles et services illégaux, les crimes informatiques et le financement du terrorisme. Les États-Unis ont inculpé et poursuivi des individus opérant comme des échangeurs travaillant de « pair à pair » pour violation du Bank Secrecy Act ou pour blanchiment d'argent, ainsi que des personnes et des organisations situées à l'étranger qui ne respectaient pas la loi américaine, entre autres poursuites relatives aux actifs numériques.

348. À l'instar des autorités du FinCEN, de la SEC et de la CFTC, le ministère de la Justice dispose d'un large pouvoir pour poursuivre les fournisseurs d'actifs numériques et les personnes qui enfreignent la loi américaine, même si elles ne sont pas physiquement implantées aux États-Unis. Lorsque les transactions d'actifs numériques touchent par exemple des systèmes financiers, du stockage de données ou d'autres systèmes informatiques aux États-Unis, le ministère de la Justice a compétence pour poursuivre les personnes qui dirigent ou effectuent ces transactions. Les États-Unis sont également compétents pour poursuivre les personnes situées à l'étranger qui utilisent des actifs numériques pour importer des produits illégaux ou de contrebande aux États-Unis, ou qui utilisent des sociétés ou des fournisseurs d'actifs numériques ou des IF situés aux États-Unis à des fins de blanchiment d'argent. En outre, les personnes implantées à l'étranger qui fournissent des services illicites, fraudent, ou volent des résidents américains peuvent être poursuivies pour violation du droit américain.
349. L'OFAC, généralement en consultation avec d'autres agences, administre aux États-Unis les sanctions financières qui concernent tous les actifs numériques et la plupart des autres types d'actifs, ainsi que les agréments, réglementations et pénalités qui s'y rapportent. L'OFAC a clairement indiqué que les obligations de conformité aux sanctions américaines sont les mêmes, qu'une transaction soit libellée en actifs numériques (qu'il s'agisse d'une monnaie numérique nationale ou d'une monnaie numérique non nationale telle une monnaie virtuelle convertible comme le bitcoin) ou en monnaie fiduciaire classique, et il incombe aux personnes américaines et aux personnes soumises à la juridiction de l'OFAC de s'assurer qu'elles ne réalisent pas de transactions non autorisées interdites par les sanctions de l'OFAC. La mesure d'exécution de l'OFAC de décembre 2020 et l'amende associée pour les défaillances liées à des prestations d'AV en apportent une confirmation supplémentaire.⁶⁶

La coopération internationale est essentielle

350. Le caractère intrinsèquement mondial de l'écosystème des actifs numériques fait que les opérations impliquant des actifs numériques sont particulièrement bien adaptées, par nature, pour commettre et faciliter des crimes transnationaux. Les clients et les services peuvent effectuer des transactions et opérer sans se soucier des frontières nationales, ce qui crée des difficultés sur le plan juridictionnel. Lutter efficacement contre les activités criminelles impliquant des actifs numériques nécessite d'établir des partenariats internationaux étroits.

⁶⁶. https://home.treasury.gov/system/files/126/20201230_bitgo.pdf.

351. Les ministères et organismes américains, en particulier les forces de l'ordre des États-Unis, travaillent en étroite collaboration avec des partenaires étrangers pour mener des enquêtes, procéder à des arrestations et saisir des actifs criminels dans des affaires impliquant des activités liées à des actifs numériques. Les États-Unis ont encouragé ces partenariats à soutenir les enquêtes et les poursuites multijuridictionnelles, en particulier celles impliquant des personnes situées à l'étranger, des fournisseurs d'actifs numériques et des organisations criminelles transnationales. Les demandes d'entraide judiciaire constituent un système essentiel pour améliorer la coopération. Parce que les acteurs illicites peuvent rapidement détruire, dissiper ou dissimuler des actifs numériques et des preuves, les États-Unis ont développé des politiques pour obtenir des preuves et restreindre les actifs situés à l'étranger, en reconnaissant que les actifs numériques et les données et preuves transactionnelles qui y sont associées peuvent être stockés ou localisés par des moyens et des processus technologiques qui n'ont pas été prévus par les méthodes légales et les traités actuels.

PARTIE VI : PRINCIPES DE PARTAGE D'INFORMATIONS ET DE COOPÉRATION ENTRE LES AUTORITÉS DE CONTRÔLE DES PSAV

352. Les Recommandations du GAFI incitent à mettre en place la coopération internationale la plus large possible. La Note interprétative 15 déclare que les pays doivent apporter rapidement, de manière constructive et efficace, la coopération internationale la plus large possible en matière de blanchiment d'argent, d'infractions sous-jacentes associées et du financement du terrorisme en ce qui concerne les AV, sur la base des Recommandations 37 à 40. En particulier, les autorités de contrôle des PSAV doivent échanger des informations rapidement et de manière constructive avec leurs homologues étrangers, indépendamment de la nature ou du statut des autorités de contrôle et des différences dans la terminologie relative aux PSAV ou dans leur statut. De plus amples renseignements sur l'application aux AV des Recommandations 37 à 40 sont fournis dans la Partie III ci-dessus.

Objectifs

353. Chaque pays doit désigner au moins une autorité compétente comme autorité de contrôle des PSAV aux fins de la LBC/FT. Hormis le fait de préciser que cette autorité compétente ne peut pas être un OAR, les Normes du GAFI n'indiquent pas spécifiquement qui doit être l'autorité compétente. Les pays ont nommé autorité de contrôle de PSAV toute une série d'autorités différentes, comme des autorités de contrôle des services financiers, des banques centrales, des régulateurs des valeurs mobilières, des administrations fiscales, des CRF et des autorités de contrôle spécialistes des PSAV. Certains pays ont une seule autorité de contrôle quand d'autres en ont plusieurs. Certains pays considèrent les PSAV comme une catégorie de sociétés spécifique clairement identifiable, tandis que d'autres les considèrent comme un sous-ensemble de catégories de sociétés existant déjà (par exemple, comme des sociétés de services monétaires).
354. Les Normes du GAFI indiquent clairement que les autorités de contrôle doivent échanger des informations rapidement et de manière constructive avec leurs homologues étrangers, indépendamment de la nature ou du statut des autorités de contrôle et des différences dans la terminologie relative aux PSAV ou dans leur statut. Compte tenu du fait qu'avec les AV, il est possible d'utiliser un pseudonyme et d'effectuer rapidement des opérations transfrontalières, la coopération internationale entre les superviseurs de PSAV est d'autant plus cruciale. Pour faciliter la coopération entre homologues et échanger des informations pertinentes, le GAFI a élaboré des **Principes de partage d'informations et de coopération** entre les autorités de contrôle des PSAV. Ces principes visent à :

- a. apporter une compréhension commune du type d'informations de supervision et d'autres connaissances fondamentales qu'il sera utile aux autorités de partager entre elles, et du moment auquel partager ces informations ;
 - b. définir les déclencheurs possibles de partage d'informations/de demandes proactives, par exemple lorsqu'un incident de cybersécurité a eu lieu qui peut avoir une incidence en matière de LBC/FT sur d'autres juridictions, ou lorsqu'un PSAV basé à l'étranger exerce potentiellement une activité non réglementée de PSAV dans une juridiction ;
 - c. définir les modalités possibles de partage et les types d'assistance/de feedback de supervision qui pourraient être adoptés dans certaines circonstances (en respectant des clauses de confidentialité) ;
 - d. définir les rôles et attentes envisageables lorsque, dans le cadre de la LBC/FT, plusieurs autorités de contrôle collaborent sur une affaire ou un problème spécifique ;
 - e. proposer des orientations possibles aux juridictions, lorsqu'elles traitent des problèmes concernant des PSAV dans des juridictions qui n'ont pas mis en place de cadre réglementaire, ou lorsqu'elles cherchent à faciliter la coopération en matière de surveillance concernant des PSAV multijuridictionnels ; et
 - o. définir les meilleures pratiques concernant les types d'informations que les pays doivent conserver, dans leurs registres ou sites web respectifs, sur les PSAV agréés/enregistrés.
355. Ces principes sont **non contraignants** pour les superviseurs. Ils sont simplement destinés à les guider. Les superviseurs ne sont pas tenus d'adopter et d'appliquer ces principes, pas plus qu'ils ne sont obligés de partager des informations ou de faire preuve de coopération, sauf si c'est imposé par leurs cadres nationaux (ce qui pourrait conditionner la coopération et l'échange d'informations à l'adoption d'accords juridiques comme des protocoles d'accord) et si cela n'est pas en contradiction avec les obligations découlant des Recommandations 37 à 40.
356. Ces principes sont toutefois applicables à tous les pays, qu'ils autorisent ou interdisent les PSAV. Les pays qui interdisent les PSAV doivent disposer d'une base juridique permettant à leurs autorités compétentes d'échanger des informations sur les questions relatives aux actifs virtuels et aux PSAV. L'autorité compétente peut ne pas être un superviseur, mais peut être, par exemple, un organisme chargé de faire respecter la loi.

Principes de partage d'informations et de coopération

357. La coopération internationale entre les superviseurs doit être encouragée et basée sur la confiance mutuelle. Les accords de partage d'informations doivent reconnaître et laisser la place à des solutions au cas par cas pour les problèmes spécifiques.

Identification des superviseurs et des PSAV

1. Les pays doivent clairement identifier leur(s) superviseur(s) de PSAV aux fins de la LBC/FT. Lorsqu'un pays compte plusieurs superviseurs, il doit clairement définir le champ d'application du mandat réglementaire de chaque superviseur.

2. Les superviseurs doivent disposer d'un système clair par lequel recevoir les demandes relatives aux PSAV. Il peut s'agir par exemple d'une adresse e-mail spécifique aux demandes d'informations concernant les PSAV.
3. Pour faciliter la coopération en temps opportun, les superviseurs doivent s'assurer que les informations sur les PSAV agréés ou enregistrés sous leur responsabilité sont facilement accessibles pour les autorités étrangères. Cela peut par exemple se faire par la publication de registres publics d'entités assujetties, ou par la maintenance d'une base de données des entités agréées/enregistrées dont la consultation peut être demandée par le biais d'échanges d'informations sécurisés.

Échange d'informations

4. Les superviseurs doivent échanger des informations pertinentes sur les PSAV avec des superviseurs étrangers, quel que soit leur statut. Pour cela, les superviseurs doivent disposer d'une base juridique adéquate pour apporter leur coopération sur les questions de blanchiment d'argent, d'infractions sous-jacentes associées et de financement du terrorisme.
5. Il existe un certain nombre de méthodes qui permettent d'échanger des informations prudentielles. Généralement, ces informations peuvent être échangées de façon bilatérale, un superviseur en faisant la demande à un autre. Lorsque les PSAV ont un caractère multilatéral, les superviseurs peuvent également décider de partager des informations multilatéralement avec tous les autres régulateurs du PSAV. Enfin, des informations de supervision moins sensibles peuvent être partagées en cas de besoin dans les collèges de supervision organisés par les superviseurs principaux des PSAV multilatéraux. Compte tenu de la nature transfrontalière des PSAV, créer des collèges de supervision pour les PSAV multilatéraux de grande envergure peut servir à améliorer la supervision globale de ces entités dans le cadre de la LBC/FT.
6. Les types d'informations échangées entre superviseurs dépendront d'une série de facteurs comme le(s) déclencheur(s) de l'échange d'informations, les données légales et/ou de blockchain obtenues par le superviseur qui apportera son aide, et les cadres juridiques nationaux des pays. Lorsqu'elles existent et que c'est autorisé par la loi, les superviseurs doivent fournir, le cas échéant, des informations concernant le statut réglementaire d'un PSAV, les coordonnées de ses actionnaires et administrateurs, des données relatives aux transactions et aux utilisateurs (qui peuvent être obtenues à partir d'actions de supervision, de déclarations légales et d'outils de surveillance et d'analyse de blockchain). Les superviseurs doivent également envisager d'exercer leurs pouvoirs pour obtenir, en cas de besoin, des informations complémentaires auprès du PSAV.
7. Un superviseur demandant des informations doit préciser, au superviseur qui traitera la demande, la raison de cette demande et, dans la mesure du possible, le but dans lequel les informations seront utilisées, et donner suffisamment de renseignements pour permettre au superviseur recevant la demande de fournir les informations légalement.
8. Les superviseurs doivent accuser réception des demandes, répondre aux demandes de renseignements, et apporter les réponses provisoires partielles ou négatives en temps opportun.

9. Les superviseurs ne doivent pas interdire ou imposer des conditions déraisonnables ou indûment restrictives à l'échange d'informations ou à la fourniture d'une assistance. En particulier, les superviseurs ne doivent pas refuser une demande d'assistance au motif que :
 - a. la loi exige que les IF, EPNFD ou PSAV (sauf lorsque les informations pertinentes recherchées sont détenues dans des circonstances où le privilège juridique ou le secret professionnel légal s'applique) gardent le secret ou protègent la confidentialité ;
 - b. une enquête, une investigation ou une procédure est en cours dans le pays destinataire de la demande, à moins que l'assistance n'entrave cette enquête, cette investigation ou cette procédure ; et/ou
 - c. la nature ou le statut de l'autorité de contrepartie requérante diffère de celle/celui de son superviseur étranger.
10. Les informations reçues, traitées, détenues ou diffusées par les superviseurs demandeurs doivent être protégées, échangées et utilisées en toute sécurité uniquement conformément à des procédures et politiques approuvées, et aux lois et réglementations en vigueur.
11. Les renseignements échangés ne doivent être utilisés qu'aux fins pour lesquelles ils ont été demandés ou fournis. Toute diffusion à d'autres autorités ou tierces parties, ou toute utilisation de ces informations à des fins administratives, d'enquête, de poursuites ou à des fins judiciaires, au-delà de celles initialement approuvées, doit faire l'objet d'une autorisation préalable du superviseur auquel elles sont demandées. Au minimum, le superviseur financier demandeur doit rapidement informer le superviseur sollicité de son obligation légale de divulguer ou de signaler les informations à une tierce partie.
12. Les superviseurs doivent se montrer proactifs lorsqu'ils font part à d'autres superviseurs de problèmes et préoccupations importants, et ils doivent répondre de manière opportune et satisfaisante lorsque de tels problèmes et préoccupations leur sont soumis.
13. Les superviseurs doivent envisager de partager de manière proactive des informations ou de demander des informations nécessaires à l'exercice de leurs fonctions de supervision. Les déclencheurs d'une telle demande peuvent être :
 - a. un incident de cybersécurité qui s'est produit chez un PSAV local qui, concernant le BC/FT, peut avoir un impact sur d'autres juridictions ;
 - b. un PSAV basé à l'étranger qui peut mener une activité non réglementée dans une juridiction ;
 - c. un PSAV local fortement soupçonné de faciliter des activités illicites de BC/FT et qui a des opérations importantes basées dans des juridictions étrangères.
14. Sur demande et dans la mesure du possible, les superviseurs doivent apporter des commentaires à leurs homologues étrangers sur l'utilisation des informations fournies, ainsi que sur les résultats de l'analyse qui a été effectuée à partir des informations fournies.

15. Les superviseurs doivent, dans les meilleurs délais, communiquer aux autres superviseurs concernés du PSAV les nouveaux problèmes importants et les évolutions potentiellement défavorables, ainsi que les mesures de supervision.
16. Les superviseurs doivent partager, avec d'autres superviseurs concernés du PSAV, les informations affectant l'entité réglementée dont ils ont la responsabilité, y compris les mesures de supervision, sauf dans des circonstances inhabituelles lorsque des considérations de supervision dictent le contraire.

Coopération

17. Dans certains cas, un superviseur principal pourra être désigné si le PSAV exerce une part importante de ses activités dans une juridiction. Bien que les superviseurs doivent collaborer pour désigner un superviseur principal autour duquel se regrouper pour coordonner le partage d'informations et organiser la coopération, cette désignation n'est pas obligatoire et ne dispense pas les autres superviseurs de la responsabilité de surveiller le PSAV dans leurs juridictions respectives.
18. Les superviseurs doivent utiliser les moyens les plus efficaces possible pour coopérer. Si des accords ou arrangements bilatéraux ou multilatéraux, comme un protocole d'accord, sont nécessaires, ceux-ci doivent être négociés et signés en temps opportun avec le plus grand nombre possible de superviseurs étrangers dans le cadre de la coopération internationale pour lutter contre le blanchiment d'argent, les infractions sous-jacentes associées et le financement du terrorisme.
19. Les superviseurs doivent pouvoir faire des demandes au nom des superviseurs étrangers et communiquer à ces derniers toutes les informations qu'ils obtiendraient en faisant des demandes au niveau national.
20. Lorsqu'ils sollicitent une coopération, les superviseurs doivent faire le maximum pour fournir des informations complètes, factuelles et, le cas échéant, légales, et bien décrire le cas qui les préoccupe. Cela implique le fait de préciser s'il y a urgence, pour permettre une exécution rapide et efficace des demandes de coopération.

Annexe A. La Recommandation 15, sa Note interprétative et les définitions du GAFI

Recommandation 15 – Nouvelles technologies

Les pays et les institutions financières doivent identifier et évaluer les risques de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme qui peuvent survenir en liaison avec a) le développement de nouveaux produits et de nouvelles pratiques commerciales, y compris de nouveaux systèmes de livraison, et b) l'utilisation de technologies nouvelles ou en développement pour les produits nouveaux et préexistants. Dans le cas des institutions financières, une telle évaluation des risques doit avoir lieu avant le lancement de nouveaux produits, de nouvelles pratiques commerciales ou l'utilisation de technologies nouvelles ou en développement. Les IF doivent prendre les mesures appropriées pour gérer et atténuer ces risques.

Pour gérer et atténuer les risques liés aux actifs virtuels, les pays doivent s'assurer que les prestataires de services d'actifs virtuels sont réglementés à des fins de LBC/FT, agréés ou enregistrés, et soumis à des systèmes efficaces de surveillance et de respect des mesures pertinentes prévues dans les Recommandations du GAFI.

Note interprétative de la Recommandation 15

1. Aux fins de l'application des Recommandations du GAFI, les pays doivent considérer les actifs virtuels comme des « biens », des « produits », des « capitaux », des « fonds ou d'autres actifs » ou comme d'autres « valeurs correspondantes ». Les pays doivent appliquer aux actifs virtuels et aux prestataires de services d'actifs virtuels (PSAV) des mesures pertinentes et conformes aux Recommandations du GAFI.
2. Conformément à la Recommandation 1, les pays doivent identifier, évaluer et comprendre les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme pouvant apparaître dans des activités impliquant des actifs virtuels et les activités ou opérations des PSAV. À partir de cette évaluation, les pays doivent adopter une AFR pour garantir que les mesures de prévention ou d'atténuation du blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme sont proportionnelles aux risques identifiés. Les pays doivent exiger que les PSAV identifient, évaluent et prennent des mesures efficaces pour atténuer leurs risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.
3. Les PSAV doivent être agréés ou enregistrés. Au minimum, les PSAV doivent être agréés ou enregistrés dans leur(s) juridiction(s) de constitution.¹ Si le PSAV est une personne physique, il doit être agréé ou enregistré dans la juridiction où se trouve son lieu d'activité. Les juridictions peuvent également exiger que les PSAV qui proposent des produits et/ou des services aux clients dans leur juridiction ou effectuent des opérations depuis leur juridiction soient agréés ou enregistrés dans cette juridiction. Les autorités compétentes doivent prendre les mesures légales ou réglementaires nécessaires pour empêcher les criminels ou leurs associés de détenir, ou d'être le bénéficiaire effectif d'une participation significative ou de contrôle, ou d'exercer une fonction de gestion dans la société d'un PSAV. Les pays doivent prendre des mesures pour identifier les personnes physiques ou morales qui exercent des activités de PSAV sans l'agrément ou l'enregistrement obligatoire, et appliquer des sanctions appropriées.

4. Un pays n'a pas besoin d'imposer sur son territoire de système d'agrément ou d'enregistrement distinct aux personnes physiques ou morales déjà agréées ou enregistrées en tant qu'institutions financières (telles que définies par les Recommandations du GAFI) et qui, en vertu de cet agrément ou de cet enregistrement, sont autorisées à exercer des activités de PSAV et sont déjà soumises à l'ensemble des obligations applicables en vertu des Recommandations du GAFI.
5. Les pays doivent vérifier que les PSAV sont soumis à une réglementation et à une supervision ou à une surveillance adéquates en matière de LBC/FT et appliquent effectivement les Recommandations pertinentes du GAFI, afin d'atténuer les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme liés aux actifs virtuels. Les PSAV doivent être soumis à des systèmes efficaces de surveillance et de garantie du respect des exigences nationales en matière de LBC/FT. Les PSAV doivent être supervisés ou contrôlés par une autorité compétente (et non par un OAR), qui doit exercer une surveillance ou un contrôle basé sur les risques. Les superviseurs doivent disposer de pouvoirs adéquats pour superviser ou contrôler et garantir le respect par les PSAV des exigences en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, notamment pour mener des inspections, contraindre à la production d'informations et imposer des sanctions. Les superviseurs doivent avoir le pouvoir d'imposer toute une série de sanctions disciplinaires et financières, notamment le pouvoir de retirer, restreindre ou suspendre l'agrément ou l'enregistrement du PSAV, le cas échéant.
6. Les pays doivent garantir l'existence d'un éventail de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, qu'elles soient pénales, civiles ou administratives, à appliquer aux PSAV qui ne respectent pas les obligations en matière de LBC/FT, conformément à la Recommandation 35. Les sanctions doivent être applicables non seulement aux PSAV, mais aussi à leurs directeurs et à la haute direction.
7. En ce qui concerne les mesures préventives, les exigences énoncées dans les Recommandations 10 à 21 s'appliquent aux PSAV, sous réserve des conditions suivantes :
8. (a) Recommandation 10 : le seuil fixé pour les transactions occasionnelles au-delà duquel les PSAV sont tenus de prendre des mesures de vigilance est de 1 000 USD/EUR.
9. (b) Recommandation 16 : les pays doivent s'assurer que les PSAV émetteurs obtiennent et conservent les informations requises et exactes sur le donneur d'ordre et les informations requises sur le bénéficiaire² des transferts d'actifs virtuels, qu'ils communiquent³ ces informations au PSAV ou à l'institution financière (le cas échéant) du bénéficiaire, immédiatement et en toute sécurité, et les mettent, sur demande, à la disposition des autorités compétentes. Les pays doivent s'assurer que les PSAV des bénéficiaires obtiennent et conservent les informations requises sur le donneur d'ordre et les informations requises et exactes sur les transferts d'actifs virtuels, et les mettent à disposition sur demande des autorités compétentes. Les autres exigences de la Recommandation 16 (qui comprennent le contrôle de la disponibilité des informations, la prise de mesures de gel, et l'interdiction des transactions avec les personnes et entités désignées) s'appliquent sur la même base, comme indiqué dans la Recommandation 16. Les mêmes obligations s'appliquent aux institutions financières lorsqu'elles envoient ou reçoivent des transferts d'actifs virtuels pour le compte d'un client.

10. Les pays doivent mettre rapidement en place, de manière constructive et efficace, la coopération internationale la plus large possible en matière de blanchiment d'argent, d'infractions sous-jacentes et de financement du terrorisme liés aux actifs virtuels, sur la base des Recommandations 37 à 40. En particulier, les superviseurs des PSAV doivent échanger des informations rapidement et de manière constructive avec leurs homologues étrangers, indépendamment de la nature ou du statut des superviseurs et des différences dans la terminologie relative aux PSAV ou dans leur statut.

- ¹ Les références à la création d'une personne morale incluent la constitution de société ou tout autre dispositif employé.
- ² Tel que défini dans la Note interprétative 16, paragraphe 6, ou des informations équivalentes dans le cadre des actifs virtuels.
- ³ Les informations peuvent être transmises directement ou indirectement. Il n'est pas nécessaire que ces informations soient directement jointes aux transferts d'actifs virtuels.

Glossaire

Un **actif virtuel** est une représentation numérique d'une valeur qui peut être échangée ou transférée numériquement et être utilisée à des fins de paiement ou d'investissement. Les actifs virtuels n'englobent pas les représentations numériques des monnaies fiduciaires, des titres et autres actifs financiers dont il est déjà question ailleurs dans les Recommandations du GAFI.

Prestataire de services d'actifs virtuels désigne toute personne physique ou morale dont il n'est pas question ailleurs dans les Recommandations et qui exerce, en tant que société, une ou plusieurs des activités ou opérations suivantes pour ou au nom d'une autre personne physique ou morale :

- échange entre actifs virtuels et monnaies fiduciaires ;
- échange entre une ou plusieurs formes d'actifs virtuels ;
- transfert¹ d'actifs virtuels ;
- conservation et/ou administration d'actifs ou d'instruments virtuels permettant de contrôler les actifs virtuels ; et
- participation à, et fourniture de services financiers liés à l'offre et/ou à la vente d'un actif virtuel par un émetteur.

¹ Dans ce contexte d'actifs virtuels, effectuer un transfert ou transférer signifie effectuer une transaction pour le compte d'une autre personne physique ou morale qui déplace un actif virtuel d'une adresse ou d'un compte d'actifs virtuels vers un(e) autre.