

GAFI-III

GROUPE D'ACTION FINANCIERE SUR LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX

**RAPPORT ANNUEL
1991-1992**

25 juin 1992

SOMMAIRE

LES REALISATIONS DU GAFI-III	Page 3
INTRODUCTION	Page 5
I. DÉFINITION ET MISE EN OEUVRE D'UNE VÉRIFICATION SYSTÉMATIQUE DE L'APPLICATION DES QUARANTE RECOMMANDATIONS	Page 7
(a) Poursuite et amélioration de la procédure d'auto-évaluation	Page 7
(b) Définition et mise en oeuvre de la procédure d'évaluation mutuelle	Page 9
II. UNE ACTION ADAPTÉE AUX TECHNIQUES ACTUELLES DE BLANCHIMENT ET LE PERFECTIONNEMENT DES RECOMMANDATIONS	Page 16
(a) Le suivi approprié des techniques de blanchiment de l'argent	Page 16
(b) Résumé des notes interprétatives des recommandations	Page 17
III. LE RENFORCEMENT DU RÔLE INTERNATIONAL DU GAFI	Page 20
(a) Assurer la diffusion la plus large possible du programme du GAFI	Page 20
(b) La définition du profil externe le plus adéquat	Page 21
CONCLUSION	Page 23

LES REALISATIONS DU GAFI-III

1. En juillet 1991, le GAFI s'est assigné trois grandes priorités devant guider ses travaux :
 - la définition et la mise en oeuvre d'une procédure de vérification systématique du degré d'application de ses quarante recommandations ;
 - l'évaluation approfondie des techniques de blanchiment et de leurs conséquences sur les recommandations ;
 - la mise au point d'un profil extérieur d'ensemble parfaitement adapté.
2. En ce qui concerne la première de ces priorités, le GAFI s'est engagé dans une approche à deux voies : la procédure d'évaluation mutuelle, d'une part, et la procédure d'auto-évaluation, d'autre part.
3. Le Groupe d'action a clairement défini la portée et la méthodologie de sa procédure d'évaluation mutuelle. Quatre pays -- la France, la Suède, le Royaume-Uni et l'Australie -- se sont portés volontaires pour la première série d'exams mutuels au cours de la troisième session du GAFI. Grâce à ces évaluations, il a été possible d'analyser en profondeur le dispositif mis en place par chaque membre du GAFI pour lutter contre le blanchiment des capitaux, d'en souligner les points forts et les points faibles, et d'apprécier les possibilités de futurs progrès. La quatrième session du GAFI verra s'accroître sensiblement le nombre des exams d'évaluation mutuelle, l'objectif étant que tous les membres du GAFI soient examinés avant la fin du GAFI-V.
4. Comme en 1990-1991, le Groupe d'action a consacré beaucoup de temps et d'efforts à la procédure d'auto-évaluation. Au cours de la présente session, une partie considérable des travaux a porté sur la rédaction d'un nouveau questionnaire plus élaboré. L'amélioration de la procédure d'auto-évaluation a jeté les bases de larges discussions au sein des groupes de travail concernés. Au-delà de sa valeur pédagogique de cet exercice, des grilles de contrôle de la mise en oeuvre a permis une synthèse, de faire un point d'ensemble aussi précis que possible sur l'application des recommandations dans les pays membres du GAFI.
5. S'agissant de la deuxième priorité, le GAFI a envisagé la question des modifications et/ou d'élargissement des recommandations pour tenir compte de l'évolution des tendances du blanchiment des capitaux. En considérant la haute priorité qui s'attache à la mise en oeuvre effective des recommandations actuelles, le Groupe d'action a décidé de ne pas formuler de nouvelles recommandations pour le moment. Parallèlement, les membres du GAFI sont convenus de rédiger une série de notes interprétatives clarifiant la portée des recommandations actuelles de manière à ce qu'elles soient parfaitement adaptées à un environnement en rapide mutation.
6. La troisième priorité du GAFI-III a trait à la définition des lignes directrices d'une stratégie pour son action externe. Les gouvernements membres du GAFI ont continué de nouer des contacts directs avec les places financières qui ont des liens privilégiés avec eux ou qui leur sont géographiquement proches. Dans l'intérêt de préserver son fonctionnement efficace, le GAFI a décidé de ne pas élargir sa composition pour le moment. Toutefois, il a poursuivi activement sa mission de diffusion de ses travaux dans les régions géographiques prioritaires (notamment aux Caraïbes, en Europe centrale et orientale, et dans le Pacifique) où il ne compte pas de membre. En outre, d'importants progrès ont été accomplis vers l'identification des compétences les plus adéquates qui pourraient être mises à la disposition des pays tiers, soit directement, soit en coopération avec les organisations internationales. Enfin, en 1991-1992, le

Groupe d'action a clarifié et intensifié ses relations avec les organisations internationales prenant part à la lutte contre le blanchiment de capitaux.

7. La première rotation de la présidence du GAFI a eu lieu en juin 1991. La Suisse a succédé à la France, qui avait présidé le Groupe depuis 1989. Parallèlement, un secrétariat spécialisé de taille réduite, a été constitué à l'OCDE. La présidence du GAFI, avec le concours d'un Comité directeur -- qui comprend les représentants de la présidence et des présidences de l'année précédente et de l'année à venir, ainsi que les présidents des groupes de travail -- s'appuie sur ce secrétariat pour mener son action.

8. Le Conseil de l'OCDE, lors de sa réunion au niveau des Ministres des 18 et 19 mai, a constaté avec satisfaction les "progrès enregistrés ces dernières années dans les efforts de coopération internationale, entrepris, en particulier, au moyen des travaux du Groupe d'action financière (GAFI), pour empêcher l'utilisation du système financier à des fins de blanchiment des capitaux". Les Ministres se sont également déclarés "résolus à renforcer encore la coopération multilatérale dans ce domaine" et ont invité "tous les pays à participer activement à la lutte contre le blanchiment des capitaux sur la base des recommandations du GAFI."

INTRODUCTION

9. En juin 1991, le Groupe d'action est convenu de se réunir à nouveau, sous la présidence de la Suisse. Les ministres des finances ou les autres ministres compétents de tous les pays membres du GAFI ont décidé que le Groupe d'action poursuivrait, au moins pour les trois prochaines années, les quatre tâches suivantes :

- (a) obtenir de tous les membres une auto-évaluation et une évaluation mutuelle en ce qui concerne l'adoption et la mise en oeuvre des recommandations du GAFI ;
- (b) coordonner et superviser les efforts visant à inciter les pays non membres à adopter et à mettre en oeuvre les recommandations du GAFI ;
- (c) élaborer d'autres recommandations et évaluations en matière de contre-mesures et servir de forum pour l'examen des techniques de blanchiment de l'argent au plan national et international, et échanger des renseignements sur les techniques de détection et de répression du blanchiment ;
- (d) faciliter le coopération au jour le jour entre les organisations chargées de la lutte contre le blanchiment de capitaux et entre les pays ou territoires.

10. En juillet 1991, le Sommet de Londres des Chefs d'Etat ou de gouvernement des sept grands pays industrialisés, s'est félicité des résultats obtenus par le Groupe d'action, et a invité tous les pays à participer à la lutte internationale contre le blanchiment de l'argent et a s'associer aux travaux du GAFI. Il a été convenu que le rapport du GAFI-III devrait être transmis à la réunion suivante des Chefs d'Etat ou de gouvernement des Sept.

11. Aux membres du GAFI-II,¹ se sont adjoints, au début de cette troisième session, l'Islande et Singapour. Désormais, la composition du GAFI s'étend à tous les pays de l'OCDE et aux autres grands centres financiers.

12. Cinq séries de réunions se sont tenues au siège de l'OCDE, à Paris, et une réunion finale a eu lieu à Lugano (Suisse). Le secrétariat du GAFI a été établi à l'OCDE depuis sa réunion de septembre 1991. Environ 150 experts représentant différents ministères, des autorités opérationnelles ainsi que des organismes de réglementation et de contrôle financiers, ont pris part au cours de ces douze derniers mois à cette action de coopération. Des spécialistes de la détection et de la répression appartenant à Interpol et au Conseil de coopération douanière, ainsi que des représentants du Conseil de l'Europe, du Fonds monétaire international, du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues, de la Banque mondiale et de l'Organisation internationale des commissions de valeurs ont participé aux réunions du GAFI.

13. Afin de faciliter les travaux du Groupe d'action et d'utiliser au mieux les compétences de ses participants, trois groupes de travail ont été maintenus, chargés respectivement des questions juridiques (groupe de travail 1, présidé par les Etats-Unis), des questions financières (groupe de travail 2, présidé par les Pays-Bas) et des aspects internationaux (groupe de travail 3, présidé par le Royaume-Uni). Les rapports internes d'activité de ces groupes de travail constituent la trame essentielle du présent rapport.

I. DEFINITION ET MISE EN OEUVRE D'UNE VERIFICATION SYSTEMATIQUE DE L'APPLICATION DES QUARANTE RECOMMANDATIONS

(a) Poursuite et amélioration de la procédure d'auto-évaluation

(i) **Renforcement de la procédure**

14. Le Groupe d'action a décidé de poursuivre le processus annuel d'auto-évaluation, par les membres, des progrès qu'ils ont accomplis dans la mise en oeuvre des quarante recommandations du GAFI-I. La méthode d'auto-évaluation utilisée pendant le GAFI-II avait suscité certaines inquiétudes. En effet, les membres étaient invités à répondre, uniquement par oui ou par non, pour indiquer s'ils avaient appliqué chaque recommandation ou se proposaient de le faire. Cette méthode n'a pas permis de dégager une image très informative ou objective des progrès effectivement réalisés. Par conséquent, lors de la troisième session du GAFI, la première tâche des groupes de travail 1 et 2 a donc été la mise au point d'un questionnaire complet d'auto-évaluation axé sur chaque recommandation. Ce questionnaire a reçu des réponses portant sur des critères objectifs, et non seulement sur la question de savoir si une recommandation avait été mise en oeuvre, mais aussi comment et jusqu'à quel degré.

15. Tous les membres du GAFI ont répondu au questionnaire, et la plupart d'entre eux ont commenté leurs réponses. Les présidents des groupes de travail 1 et 2 ont procédé à une synthèse des réponses au

¹ Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Commission des Communautés européennes, Conseil de coopération du Golfe, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Finlande, France, Grèce, Hong Kong, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse et Turquie.

moyen d'une matrice d'autoévaluation, qui a été communiquée à tous les membres du GAFI. Les réponses mettent en lumière les progrès d'ensemble qui ont été accomplis à ce jour et les domaines dans lesquels les membres doivent poursuivre leur action. En dépit des améliorations apportées à la présentation et à la formulation du questionnaire d'auto-évaluation, il subsiste néanmoins parmi les gouvernements membres du GAFI des divergences d'interprétation des questions, et ce n'est qu'avec la procédure d'évaluation mutuelle que l'on pourra mesurer précisément le degré d'application des recommandations.

(ii) Vue d'ensemble de la mise en oeuvre des recommandations par les membres du GAFI

Questions juridiques

16. Il ressort des réponses au questionnaire d'auto-évaluation sur les recommandations dont est chargé le groupe de travail 1 (recommandations 1 à 8 et 32 à 40) que les membres progressent généralement dans l'application des recommandations du GAFI dans les domaines de l'incrimination du blanchiment des capitaux, de la confiscation et de la coopération bilatérale formelle et informelle. Il reste néanmoins beaucoup à faire. En outre, notamment parce que les instances judiciaires dans ces domaines sont de création relativement récente, le nombre des poursuites effectives pour blanchiment de capitaux et des saisies s'y rapportant reste relativement faible pour un grand nombre de membres du GAFI. Toutefois, les membres ont indiqué que le nombre d'enquêtes et de confiscations mettant en jeu une coopération bilatérale est en augmentation.

17. Alors que tous les gouvernements membres du GAFI, sauf deux, ont signé la convention de Vienne; seulement dix d'entre eux l'ont ratifiée à ce jour. La plupart d'entre eux sont néanmoins en voie d'adopter les textes qui permettront la ratification. Une faible majorité des pays membres a introduit des lois érigeant en infraction pénale le blanchiment de capitaux provenant du trafic de drogue. Un grand nombre d'autres membres élaborent actuellement des textes à cet effet. Très peu de membres ont incriminé le blanchiment de capitaux en liaison avec des infractions autres que le trafic de drogue. La plupart des membres disposent aujourd'hui des prérogatives nécessaires pour la confiscation des biens en cas de blanchiment de capitaux provenant du trafic de drogue. Tous les pays membres, sauf quelques-uns, indiquent qu'ils ont effectué les adaptations nécessaires de leurs lois sur la confidentialité des informations financières pour la coopération contre le blanchiment de capitaux au niveau national et international (dans ce dernier cas, au moins en vertu d'une demande formelle d'entraide judiciaire). S'agissant de la Convention de 1990 du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, sa ratification par les membres européens du GAFI favorisera la mise en oeuvre des recommandations juridiques du GAFI.

18. Moins de la moitié des membres du GAFI ont conclu des traités bilatéraux d'entraide mutuelle judiciaire ou d'autres accords de coopération prévoyant expressément une coopération en matière de blanchiment des capitaux. Mais les autorités de la plupart des membres ont les pouvoirs juridiques d'ordre général nécessaires dans le domaine de l'entraide judiciaire, ces pouvoirs pouvant être utilisés en cas de requête formelle. Les différences concernant l'incrimination du délit de blanchiment de capitaux demeurent un obstacle potentiel à la coopération; alors que celles qui ont trait à l'élément intentionnel ou à la nature des personnes pouvant faire l'objet de poursuites semblent poser moins de problèmes.

19. Chez un grand nombre de membres du GAFI, les personnes morales, contrairement aux personnes physiques qu'elles emploient, n'encourent toujours aucune responsabilité pénale et ne peuvent pas non plus être sanctionnées administrativement pour blanchiment de capitaux.

Questions financières

20. Durant la troisième session du GAFI, tous les gouvernements membres du GAFI ont travaillé activement à la mise en oeuvre des recommandations, de sorte que des progrès substantiels ont été accomplis pour les aspects financiers.
21. Sur un plan général, la conformité aux recommandations du GAFI est plus satisfaisante pour les banques que pour les institutions financières non bancaires.
22. Une majorité de membres du GAFI appliquent les recommandations concernant les règles d'identification des clients et de conservation des documents. Cependant, il subsiste de sérieuses lacunes. Les points faibles les plus notables sont les transactions fiduciaires. Dans une faible majorité de membres, les institutions financières doivent recueillir des renseignements sur les bénéficiaires effectifs.
23. A l'heure actuelle, une majorité de membres du GAFI demande aux banques de prêter une attention particulière aux opérations inhabituelles. Dans un quart environ des pays membres, les institutions financières sont tenues de déclarer leurs soupçons. Dans certains pays membres, elles n'en ont pas l'obligation, mais seulement la faculté, et dans d'autres pays membres, il leur est interdit de déclarer leurs soupçons. Dans la moitié environ des pays membres, les institutions financières sont autorisées à avertir leurs clients que des informations les concernant sont portées à la connaissance des autorités compétentes. Dans un peu moins de la moitié des pays membres, les banques doivent, à défaut de déclaration de soupçons, refuser toute assistance au client. Dans une majorité de pays membres, les banques sont tenues de mettre au point des programmes spécifiques de lutte contre le blanchiment de capitaux. Dans une majorité de membres, les autorités de contrôle se sont assurées que les institutions placées sous leur tutelle ont bien mis en place de tels programmes.
24. Chez un peu plus de la moitié des membres, les banques prêtent une attention particulière aux transactions avec des personnes appartenant à des pays qui n'ont pas pris suffisamment de mesures pour combattre le blanchiment de capitaux. Dans une grande majorité de membres, les banques font en sorte que les principes préconisés par le GAFI soient également appliqués à leurs succursales et aux filiales majoritaires qu'elles détiennent à l'étranger.
25. Presque la moitié des membres du GAFI ont mis en place des dispositifs pour détecter ou surveiller les mouvements transfrontaliers d'espèces. Certains membres possèdent un système où toutes les transactions en numéraire dépassant un certain montant sont signalées à une agence centrale chargée d'analyser ces opérations dans l'optique de la lutte contre le blanchiment des capitaux. En outre, cinq membres ont pris des mesures pour faire face au problème du transport transfrontalier de fonds d'origine illicite.
26. Dans une forte majorité de pays membres, les autorités de contrôle coopèrent avec les autorités de détection et de répression pour les enquêtes et poursuites ayant trait à des opérations de blanchiment de capitaux. Environ un quart des gouvernements membres du GAFI ont désigné des autorités compétentes chargées de combattre le blanchiment de capitaux provenant des professions non bancaires recevant des espèces. La moitié des pays membres ont établi des directives pour aider les institutions financières à détecter les modes de comportement suspects. Une majorité de membres a pris des mesures pour éviter la prise de contrôle ou l'acquisition d'institutions financières par des criminels.
27. Enfin, la majorité des gouvernements membres du GAFI s'est employée à améliorer l'échange international d'informations relatives aux transactions suspectes aux personnes qui y sont impliquées.

28. En résumé, la mise en oeuvre de la plupart des recommandations d'ordre financier est bien avancée. Une impulsion significative va être donnée aux progrès relatifs à cette mise en oeuvre avec l'obligation, pour les 18 gouvernements membres du Groupe d'action qui appartiennent à la Communauté européenne/Espace économique européen, de se conformer aux dispositions de la directive de la C.E. sur le blanchiment de l'argent, avant le 1er janvier 1993.

(b) Définition et mise en oeuvre de la procédure d'évaluation mutuelle

29. Suivant les conclusions du GAFI-II, le Groupe d'action a défini sa procédure d'évaluation mutuelle lors de la première réunion du GAFI-III, les 24 et 25 septembre 1991. Cette procédure a été appliquée pour les examens par pays entrepris en 1991-92. Un certain nombre d'enseignements pour les évaluations futures peuvent être tirés de ces premières expériences.

(i) **Etablissement de la procédure d'évaluation mutuelle**

30. La première phase de cette procédure consiste à sélectionner les pays à examiner, et à désigner les missions d'évaluation. Le Président du GAFI, après avis du Comité directeur, sélectionne les pays membres à examiner pour l'année à venir, selon les procédures convenues. En consultation avec le pays devant être examiné et le Comité directeur, le Président du GAFI désigne au moins trois examinateurs, en prenant en compte la compétence et l'origine des examinateurs ainsi que leur nationalité. Chaque mission d'évaluation comprend des examinateurs d'au moins deux pays.

31. Les phases suivantes de la procédure d'évaluation consistent, dans un premier temps, à rassembler et traiter toutes les informations utiles, et, dans un second temps, à procéder à une étude d'évaluation. Afin de garantir une évaluation objective de la situation d'un pays, la phase qui suit la désignation des examinateurs est consacrée à la collecte d'informations quantitatives et qualitatives. Ce travail est mené à bien grâce aux informations fournies par le pays examiné lui-même, grâce à ses réponses à un questionnaire d'évaluation mutuelle standardisé et très complet. La collecte des informations est complétée par une série d'entretiens menées par les examinateurs à l'occasion d'une visite sur place. Le secrétariat est alors en mesure de rédiger un projet de rapport confidentiel, à la lumière des appréciations des examinateurs, et sous leur responsabilité. Le projet de rapport, qui contient une évaluation préliminaire, est d'abord soumis au pays concerné, puis examiné lors d'une réunion conjointe des groupes de travail sur des questions juridiques et sur les questions financières. Les examinateurs présentent leur rapport au groupe conjoint, et d'autres membres du GAFI sont désignés pour mener les débats. Cette phase a pour objet de vérifier l'authenticité des faits et l'état d'avancement de la mise en oeuvre des recommandations. Cet examen approfondi par les pairs est indispensable pour établir une évaluation claire et impartiale de la situation actuelle du pays et des domaines justifiant de plus amples efforts. Le rapport est alors révisé, en tant que de besoin, par le secrétariat à la lumière de ces discussions et les conclusions sont reprises dans le rapport final, qui doit être approuvé par la plénière du GAFI. Ce rapport reste confidentiel, mais un résumé du rapport figure dans le rapport annuel du GAFI.

(ii) **Résumés des premiers examens par pays**

France

32. Les autorités françaises se sont portées volontaires pour faire partie de la première série des examens d'évaluation mutuelle du GAFI. La France a été le premier pays examiné, en janvier 1992.

33. La France n'est pas un pays producteur de drogue. Elle n'est pas non plus l'un des principaux pays consommateurs. Néanmoins, l'importance croissante de la place financière de Paris induit des risques grandissants d'utilisation du système financier comme étape intermédiaire dans le circuit du blanchiment avant même l'investissement final.

34. La France s'est rapidement dotée d'un dispositif complet de lutte contre le blanchiment de capitaux. Un ensemble de mesures récemment adopté traduit la volonté des autorités françaises de mettre leur pays en conformité avec les normes internationales définies par le GAFI-I. La ratification de la convention de Vienne est entrée pleinement en vigueur en France à compter du 31 mars 1991. L'axe central du dispositif français, constitué par la loi du 12 juillet 1990 et la création de la cellule TRACFIN,² a été complétée par d'autres mesures dans les domaines juridiques et opérationnels. En outre, les associations professionnelles des banques et des sociétés d'assurance ont édité des recommandations à l'intention de leurs membres. Des programmes de formation à destination des employés ont été mis sur pied pour renforcer l'efficacité de ces recommandations.

35. Les initiatives de la France et ses deux années de présidence du GAFI ont largement contribué au succès obtenu par le GAFI jusqu'à présent. En allant souvent au-delà du texte des recommandations du GAFI et en introduisant un système de déclaration obligatoire de soupçon pour l'ensemble des professions financières et non financières, la France a créé un véritable modèle de lutte contre le blanchiment des capitaux. Toutefois, compte tenu du caractère récent de la mise en oeuvre complète de la loi du 12 juillet 1990, l'évaluation du système français ne peut être définitive.

36. Le système français pourrait gagner en efficacité si la notion de blanchiment de capitaux était élargie à toutes les infractions pénales graves en plus des infractions liées au trafic de stupéfiants. L'efficacité de ce modèle dépendra aussi de la capacité des organismes créés récemment (TRACFIN et OCRGDF)³ à exploiter l'information disponible en matière de blanchiment.

37. Du point de vue de l'organisation, la France a mis en oeuvre un dispositif parmi les plus complets développés jusqu'à présent. Les mesures françaises pour combattre le blanchiment de l'argent ne constituent certainement pas une lecture minimale des recommandations du GAFI. Elles vont même, à bien des égards, au-delà des principes posés par le GAFI.

² TRACFIN : Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins.

³ OCRGDF : Office central pour la répression de la grande délinquance financière.

Suède

38. La Suède a été le deuxième pays membre du GAFI à faire l'objet d'une procédure d'évaluation mutuelle. L'examen a eu lieu au début de 1992.

39. La Suède ne compte certainement pas parmi les pays les plus importants dans les domaines de la consommation de la drogue et du blanchiment de l'argent ; même si il semble qu'elle commence à être utilisée comme un point de transit pour le trafic de cocaïne. Jusqu'à une période récente, des mesures spécifiques contre le blanchiment de capitaux n'étaient pas jugées nécessaires. Toutefois, dans le prolongement d'initiatives internationales comme le GAFI, auquel la Suède a participé dès le départ, et en raison de la déréglementation du système financier sur le plan interne, la nécessité de définir un programme de lutte contre le blanchiment de l'argent est généralement admise.

40. Certaines mesures ont déjà été prises. La Suède a ratifié la convention de Vienne en 1991, et le blanchiment du produit de toute activité illicite constitue une infraction pénale. Par ailleurs, les recommandations juridiques du GAFI ont été pour la plupart mises en oeuvre dans le système judiciaire pénal suédois.

41. Un programme plus complet de lutte contre le blanchiment de l'argent sera mis en place lorsque la Suède appliquera pleinement la directive anti-blanchiment de la Communauté européenne. Grâce à une législation devant être présentée au Parlement cet automne. Il devrait s'agir, en particulier, d'instituer une obligation de déclaration de soupçons par les institutions financières aux autorités, élément indispensable pour combattre le blanchiment de l'argent.

42. Les moyens dont disposent les autorités opérationnelles face au blanchiment de capitaux pourraient être également renforcés. A titre d'exemple, la création d'une nouvelle équipe de police financière, proposée récemment, a été jugée utile par le GAFI, qui s'est également félicité de la mise en place probable d'un Groupe national de coordination chargé de la lutte contre le blanchiment de capitaux. L'accent pourrait être également davantage mis sur la recherche et la confiscation des biens provenant d'opérations de blanchiment. En ce qui concerne le secteur financier, il serait souhaitable d'améliorer la formation du personnel bancaire, sur la base de directives adéquates de l'Autorité de surveillance financière et de l'Association suédoise des banques.

43. Bien que la Suède n'en soit qu'à un stade relativement peu avancé dans la mise en oeuvre de l'ensemble des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux, le GAFI a conclu que les problèmes étaient traités avec sérieux, et que les autorités suédoises et le secteur financier étaient fermement attachés à définir un programme efficace de lutte contre le blanchiment.

Royaume-Uni⁴

44. Le Royaume-Uni, qui compte parmi les places financières les plus importantes et les plus sophistiquées, est une cible évidente pour les activités de blanchiment de capitaux. Le Royaume-Uni, qui a un intérêt vital à ne pas ternir sa réputation de place financière, s'est donc doté très tôt d'un dispositif juridique et institutionnel efficace contre le blanchiment de capitaux.

⁴ L'examen a porté uniquement sur le Royaume-Uni, et non sur ses divers territoires dépendants.

45. Le blanchiment de capitaux provenant du trafic de stupéfiants a été érigé en infraction pénale en vertu d'une loi adoptée en 1986, qui a également prévu la confiscation du produit des infractions se rapportant au trafic de stupéfiants. D'autres lois sont venues compléter ce dispositif. La convention des Nations Unies a été ratifiée le 28 juin 1991. L'approche fondamentale adoptée par le Royaume-Uni qui consiste à concentrer les ressources sur le dépistage et l'investigation d'activités suspectes, plutôt que sur la déclaration routinière des opérations financières. Le pivot du système en place au Royaume-Uni est l'excellente coopération entre les diverses autorités opérationnelles, les institutions financières et leurs organismes de tutelle, avec une instance centrale qui traite les cas d'opérations suspectes signalés par les institutions financières. Cela donne un système efficace, utilisant rationnellement les ressources disponibles.

46. Le Royaume-Uni s'attache également beaucoup d'importance à la sensibilisation aux activités de blanchiment de capitaux par des actions d'éducation et de formation. Une série d'instructions ont été publiées à cet effet pour les différents types d'établissements financiers, en concertation entre les organisations professionnelles concernées, la banque centrale et les autorités opérationnelles.

47. Comme les techniques du blanchiment de l'argent évoluent, et avec le bénéfice d'une plus grande expérience, les autorités du Royaume-Uni reconnaissent que des amendements au cadre juridique actuel pourraient s'avérer nécessaires. Des travaux sont actuellement en cours pour mettre en oeuvre des dispositions de la directive communautaire sur le blanchiment de capitaux qui n'ont pas encore d'équivalent dans le droit du Royaume-Uni. Les autorités pourront ainsi appliquer les règles élémentaires en matière d'identification de la clientèle et de conservation des documents aux bureaux de change, qui sont utilisés de manière croissante pour le blanchiment, mais qui ne sont pour l'instant soumis à aucune réglementation. Il a paru souhaitable que le Royaume-Uni devrait également envisager l'élargissement de son incrimination du blanchiment de capitaux de façon à prendre en compte le produit de toute infraction grave.

48. Le GAFI a conclu que le Royaume-Uni continue de faire preuve de sa détermination à mettre et maintenir en place un système efficace et complet de lutte contre le blanchiment des capitaux. La stratégie du Royaume-Uni, qui repose sur une étroite coopération entre les autorités compétentes et les institutions financières, pourrait servir de modèle à d'autres pays.

Australie

49. L'Australie produit du cannabis et des amphétamines et l'utilisation de l'héroïne est un problème grave dans le cadre de la drogue. Les responsables australiens estiment que le produit du trafic de stupéfiants en Australie est "exporté" pour l'essentiel à l'étranger, sans que l'on sache très bien quelle est la forme prédominante de ces sorties de fonds : transferts scripturaux, mouvements d'instruments monétaires ou d'espèces.

50. A l'heure actuelle, l'Australie se conforme à trente-neuf des quarante recommandations du GAFI. L'Australie ratifiera la convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes avant la fin de cette année, lorsqu'elle aura adopté les textes de mise en oeuvre. Elle a mis en place un vaste dispositif pour confisquer les produits des activités et s'attaquer au blanchiment de l'argent. Ce dispositif n'est pas limité au blanchiment provenant du trafic de stupéfiants mais s'applique à toutes les infractions graves et à la fraude fiscale. L'Australie dispose également d'un large réseau de conventions d'extradition et d'entraide judiciaire, et la possibilité d'échanger, en tant que de besoin, des informations portant sur des opérations en espèces.

51. En vertu de la réglementation, un large éventail d'institutions financières et d'opérateurs recueillant des espèces est tenu de signaler à une agence centrale -- l'AUSTRAC⁵ -- toutes les opérations en numéraire d'un montant égal ou supérieur à 10 000 dollars, libellées en monnaie australienne ou en devises, ainsi que toute transaction jugée suspecte en rapport avec une fraude fiscale, une activité criminelle grave ou le produit d'un crime. L'AUSTRAC reçoit également des rapports sur les importations ou les exportations d'espèces, à partir de 5 000 dollars, en monnaie australienne ou en devises. Les opérateurs recueillant des espèces notifient à l'AUSTRAC par informatique les renseignements requis ; les services fiscaux, ainsi que les autres autorités opérationnelles, ayant accès aux données informatiques d'AUSTRAC. L'AUSTRAC procède à une analyse des données de manière à définir des profils types et à détecter les activités criminelles potentielles. Les opérateurs recueillant des espèces doivent également respecter certaines procédures d'identification des titulaires des comptes. A partir de la fin de l'année 1992, ces opérateurs seront également tenus de signaler à l'AUSTRAC les instructions télégraphiques et informatiques se rapportant à des transferts internationaux de fonds.

52. Le remarquable degré de coopération, entre les agences chargées de la détection et de la répression, et entre les communautés financières et opérationnelles, qui caractérise le dispositif australien est à mettre au grand crédit des professionnelles qui gèrent ce système. Il existe un certain nombre de points de vulnérabilité, mais l'examen a montré qu'ils étaient bien connus des autorités et que, dans la plupart des cas, des remèdes étaient à l'étude. Les responsables australiens suivent de très près l'évolution des divers marchés de la drogue en Australie et les nouvelles techniques de blanchiment de capitaux, de façon à leur opposer les parades les plus efficaces.

53. Même si la situation de l'Australie et son dispositif de contrôle sont spécifiques à de nombreux égards, le fait que l'Australie compte parmi les deux pays qui exigent la notification de certaines données financières à une agence centrale, et qu'elle soit le premier pays à mettre en place un système national de contrôle des transferts scripturaux, font de l'Australie un pays d'expérimentation d'où l'on peut tirer des enseignements.

(iii) Bilan

54. Le GAFI est, à l'heure actuelle, au début de l'exercice d'évaluation mutuelle. Il est reconnu que la principale difficulté soulevée par cette procédure délicate tient à la nécessité d'assurer un degré cohérent d'évaluation entre les membres du GAFI. Toutefois, il existe un consensus général pour reconnaître la grande qualité des débats auxquels ont donné lieu les premiers rapports d'évaluation. Le choix d'intervenants, chargés de mener les débats, s'est révélé extrêmement utile en favorisant un échange de vues et de commentaires fructueux entre le membre du GAFI examiné, les experts et le reste des participants. La première série d'examens a montré que la mise en oeuvre des recommandations du GAFI était réalisée de façon substantielle ou en voie de l'être.

55. La nécessité d'assurer une approche cohérente et le même degré de rigueur dans l'évaluation de la situation de chaque membre du GAFI, pris individuellement, est essentielle. A cette fin, le GAFI estime que :

- le secrétariat doit veiller à la cohérence à la fois interne et entre les membres du GAFI de l'avant-projet de rapport (adressé aux experts). Pour ce faire, une concertation très étroite entre les experts et le secrétariat est nécessaire au stade de la rédaction ;

⁵ Australian Transaction Reports and Analysis Centre (AUSTRAC), connu sous le nom de Cash Transaction Reports Agency (CTRA) jusqu'au 6 décembre 1992.

- le rapport doit mettre en lumière la situation spécifique de chaque membre du GAFI (notamment le niveau de développement des marchés de capitaux et l'état d'avancement du dispositif de lutte contre le blanchiment de l'argent) ;
- tous les membres du GAFI doivent être traités de la même manière du point de vue des domaines examinés et des modalités d'analyse.

56. Afin que la procédure définie par le Groupe d'action soit bien appliquée, une note d'instruction sera remise aux examinateurs.

57. Enfin, il importe de souligner le caractère consensuel de la procédure d'évaluation à tous ses stades.

II. UNE ACTION ADAPTEE AUX TECHNIQUES ACTUELLES DE BLANCHIMENT ET LE PERFECTIONNEMENT DES RECOMMANDATIONS

(a) Le suivi approprié des techniques du blanchiment de l'argent

58. La typologie des techniques de blanchiment de capitaux a été soigneusement étudiée par les groupes de travail 1 et 2. On a pu constater qu'aucune méthode véritablement nouvelle n'avait vu le jour ; les méthodes traitées au cours de la première et de la deuxième session du GAFI prévalent toujours, les relations financières étant toutefois plus complexes, de même que les circuits empruntés à travers les institutions financières du monde entier. Pratiquement aucune institution financière n'est à l'abri de l'utilisation de techniques de plus en plus sophistiquées par les blanchisseurs. Ceci reflète en partie le succès des membres du GAFI, qui par leur action ont rendu plus difficiles les activités de blanchiment. Cette situation trace également la voie à suivre pour les travaux futurs du GAFI, dans le but de combattre ces techniques plus sophistiquées de blanchiment.

Problèmes spécifiques étudiés

59. Il faut noter le développement des mouvements internationaux de fonds d'origine illicite, qui prennent généralement la direction d'institutions financières de pays non membres du GAFI et d'institutions financières non bancaires situées dans les pays du GAFI ou dans les pays non membres. Parfois, les fonds sont convertis en pierres précieuses, en métaux précieux ou en instruments quasi-monétaires.

60. L'attention doit être portée aux opérations entre banques et aux transferts entre succursales d'une même banque, qui sont une source d'information sur les opérations de blanchiment. A titre d'exemple, une analyse de la grande majorité des transferts internationaux de fonds de banque à banque peut permettre de déceler des opérations de blanchiment à grande échelle sous le couvert d'un bureau de change. En ce qui concerne la question des opérations de banque à banque, il a été reconnu que les circuits de blanchiment à grande échelle impliquent généralement des transferts internationaux de fonds en série, effectués généralement par des moyens électroniques.

61. On a pu noter que, souvent, les ordres de virement à des fins de transferts de fonds internationaux n'indiquaient pas le nom des véritables auteur et bénéficiaire de la transaction.

62. Un débat a eu lieu sur la question de savoir si un accroissement, dans certaines régions d'un pays, du volume des services financiers bancaires et non bancaires, sans rapport avec la taille de l'économie locale pouvait être l'indice d'un développement du crime organisé dans les régions en question.

63. Un autre élément a particulièrement retenu l'attention : le déplacement du blanchiment de l'argent vers les professions que les lois et procédures de lutte contre le blanchiment des capitaux ne couvrent pas suffisamment. Ce phénomène tient en partie au renforcement des contrôles exercés par les banques. Dans certains cas, ces professions ne sont pas des simples victimes d'opérations de blanchiment, mais des participants actifs. Dans ce contexte, on a examiné le problème des antécédents et des relations financières des actionnaires majoritaires ou détenant le contrôle des institutions financières.

64. L'attention s'est également portée sur l'utilisation de sociétés écrans dans les circuits de blanchiment.

65. On a souligné que les méthodes de blanchiment de capitaux ne provenant pas du trafic de stupéfiants, par exemple en cas de fraude douanière ou de fraude bancaire, sont pratiquement identiques à celles mises en oeuvre pour le trafic de stupéfiants et impliquent, souvent, les mêmes organisations criminelles.

66. Il a été noté que, de par le monde, certains juristes se spécialisaient dans l'interprétation des réglementations en matière de confidentialité de différents pays, dont ils tiraient parti pour dissimuler l'identité et les opérations de leur clientèle, souvent pour couvrir des activités illicites, et notamment des opérations de blanchiment. Ils agissent souvent comme prête-noms pour des entités illégales, de telle sorte que les autorités compétentes ne puissent détecter les bénéficiaires effectifs. Lorsqu'une activité illicite est découverte, ces juristes se prévalent à la fois du régime de confidentialité des institutions financières et du secret professionnel pour empêcher les autorités compétentes d'enquêter sur les activités de leur clientèle.

67. A la suite à ces discussions concernant la typologie des opérations de blanchiment, le GAFI-III a décidé d'adopter des notes interprétatives aux recommandations existantes.

(b) Résumé des notes interprétatives des recommandations

68. Les quarante recommandations de 1990 représentaient le résultat optimal pouvant être obtenu à cette époque. Il est néanmoins clair que ces recommandations ne constituent pas un aboutissement, mais que le GAFI devrait les adapter périodiquement à la lumière de l'expérience acquise.

69. Parallèlement, tous les gouvernements membres s'emploient activement à mettre en oeuvre les recommandations, tâche qui constitue la première des priorités du GAFI. Afin de ne pas interférer avec la procédure actuelle de mise en oeuvre des recommandations existantes, il a été jugé préférable de différer, pour le moment, l'adoption de modifications ou de compléments aux quarante recommandations. Le Groupe d'action a toutefois décidé d'adopter des notes interprétatives pour les recommandations actuelles. A un stade ultérieur, le GAFI pourrait envisager, par voie de consensus, de transformer ces notes interprétatives, et toute autre observation suscitée par la typologie actuelle des opérations de blanchiment, en recommandations supplémentaires ou en modifications des quarante recommandations. Il est admis que les notes interprétatives ne sont pas un ajout ne modifiant la portée ou la substance des quarante recommandations.

70. Les recommandations en cause du GAFI-I doivent être interprétées à la lumière des notes interprétatives qui figurent en annexe. Elles sont résumées de la façon suivante :

Recommandation 5

71. Chaque gouvernement membre du GAFI devrait envisager d'étendre l'infraction de blanchiment de capitaux provenant du trafic de stupéfiants, en incriminant toutes les infractions graves et/ou toutes les infractions générant un montant important de produits ou en incriminant un large éventail d'infractions graves énumérées.

Recommandation 11

72. Cette recommandation est généralement interprétée comme invitant les membres du GAFI à identifier les institutions financières non bancaires et les autres entités utilisées, ou particulièrement susceptibles d'être utilisées pour le blanchiment de capitaux, et à procéder à l'échange de listes par l'intermédiaire du GAFI. Ces listes seront diffusées aux membres du GAFI, mais resteront confidentielles.

Recommandation 13

73. En vertu de cette recommandation, les institutions financières devraient prendre des mesures raisonnables pour obtenir des informations sur l'identité véritable des personnes dans l'intérêt desquelles un compte est ouvert ou une transaction est effectuée, s'il y a le moindre doute sur le fait que ces clients pourraient ne pas agir pour leur propre compte. Cette recommandation vaut également lorsqu'un homme de loi agit en qualité d'intermédiaire pour des services financiers.

Recommandation 15

74. Les institutions financières devraient porter une attention particulière à toutes les opérations complexes, inhabituelles et importantes, et à tous les types inhabituels de transactions, non seulement lorsqu'il s'agit d'opérations entre des institutions financières et leurs clients, mais aussi lorsqu'il s'agit d'opérations interbancaires et intrabancaires.

Recommandation 23

75. La portée de cette recommandation n'est pas limitée à la monnaie, mais concerne également les instruments monétaires équivalents aux espèces et des autres valeurs très liquides (par exemple, les métaux précieux et les pierres précieuses). Pour faciliter la détection et le contrôle des transactions en espèces, sans restreindre la liberté des mouvements de capitaux, les membres du GAFI pourraient réfléchir à la faisabilité de mesures soumettant tous les transferts internationaux, au-delà d'un certain seuil, à une vérification, à un contrôle administratif, à une déclaration ou à la conservation de documents.

Recommandation 26

76. Il serait utile, pour faciliter la détection des opérations de blanchiment, que les autorités compétentes mettent à la disposition des autorités chargées des enquêtes les informations statistiques pertinentes, surtout si ces informations contiennent certains indicateurs des activités de blanchiment (disproportion entre le développement des services financiers dans une certaine zone géographique d'un pays et le développement de l'économie locale, variations manifestes des mouvements de fonds dans un pays sans motif économique légitime apparent). Toutefois, une analyse prudente de ces données

statistiques se justifie, notamment lorsque il n'y a pas nécessairement une relation directe entre les flux financiers et l'activité économique (par exemple, les flux financiers constatés sur une place financière internationale).

Recommandation 29

77. Cette recommandation n'exige pas la mise en place d'un système d'examen régulier, à des fins de lutte contre le blanchiment des capitaux, des intérêts détenant le contrôle d'une institution financière. Mais, elle souligne qu'il est souhaitable, du point de vue du GAFI, d'examiner l'aptitude des actionnaires contrôlant d'institutions financières. Par conséquent, lorsqu'il existe des contrôles d'honorabilité et d'aptitude des actionnaires, il faut attirer l'attention des autorités de surveillance sur leur prise en compte aux fins de lutte contre le blanchiment de l'argent.

Recommandation 33

78. Sous réserve des principes du droit national, les pays devraient s'efforcer de veiller à ce que les différences dans les définitions nationales retenues pour l'infraction de blanchiment de capitaux -- par exemple les critères différents concernant l'élément intentionnel de l'infraction, les différences ayant trait aux infractions de base, et les différences touchant à l'accusation de perpétration de l'infraction de base en cas de blanchiment de capitaux -- n'affectent pas la capacité ou la volonté des pays de se prêter assistance en matière judiciaire.

Recommandation 38

79. Chaque gouvernement membre du GAFI doit envisager, lorsque c'est possible, de créer un fonds pour les actifs saisis dans chaque pays, dans lequel seront déposés tout ou partie des biens confisqués, pour des motifs opérationnels, de santé, d'éducation, ou pour toute autre raison.

80. Chaque gouvernement membre du GAFI devrait envisager, lorsque c'est possible, de prendre les mesures nécessaires pour lui permettre de partager avec ou entre d'autres pays les biens confisqués, notamment lorsque la confiscation est le résultat direct ou indirect d'actions opérationnelles coordonnées.

Sociétés écrans

81. Les membres du GAFI devraient prêter attention aux possibilités d'utilisation abusive de sociétés écrans par les auteurs d'opérations de blanchiment de capitaux et envisager de prendre des mesures pour empêcher une utilisation illicite de ces entités.

Report d'arrestations et de saisies

82. Les gouvernements membres du GAFI devraient envisager de prendre des mesures, y compris législatives, au niveau national, pour permettre à leurs autorités compétentes enquêtant sur des activités de blanchiment de capitaux de différer l'arrestation de suspects et/ou la saisie de fonds, ou de ne pas procéder à de telles arrestations et saisies, dans le but d'identifier les personnes impliquées dans ces activités ou de rassembler des preuves. Sans ces mesures, il n'est pas possible de mettre en oeuvre certaines procédures comme les livraisons contrôlées et les opérations sans couverture.

III. LE RENFORCEMENT DU ROLE INTERNATIONAL DU GAFI

83. Le GAFI n'est pas une organisation internationale, mais un groupement de gouvernements ayant décidé d'adopter et de mettre en oeuvre un ensemble complet de recommandations pour lutter contre le blanchiment de capitaux. L'action du GAFI est essentiellement axée sur la coopération entre les gouvernements membres, mais elle suppose, bien entendu, des prolongements externes.

84. A côté de la mise en oeuvre et de l'évaluation des quarante recommandations, le GAFI doit donc rester conscient de l'importance vitale qui s'attache à une stratégie externe claire visant à assurer la diffusion la plus large possible de son programme, et à la coopération entre le GAFI et d'autres pays, pour détecter et empêcher le blanchiment de capitaux. Le GAFI s'est attelé à cette tâche en menant toute une série d'activités.

(a) Assurer la diffusion la plus large possible du programme du GAFI

(i) **La mise en oeuvre des recommandations par des territoires dépendants, associés ou liés sous d'autres formes**

85. Les membres du GAFI se sont assignés la mission de favoriser la mise en oeuvre des quarante recommandations par les territoires dépendants, associés ou liés sous d'autres formes avec lesquels ils ont des liens constitutionnels, historiques ou géographiques. C'est dans ces territoires très divers que sont implantés plusieurs des centres "offshore" les plus importants, et certaines autres activités financières.

86. Dans chaque cas, le gouvernement membre du GAFI a cherché à faire approuver les quarante recommandations par le territoire avec lequel il entretient des liens, et, en général, cette approbation a été obtenue. Ces petits pays sont de plus en plus conscients que leur réputation de place financière doit être reconnue. Lorsque les recommandations ont été approuvées, les gouvernements du GAFI entretenant des liens avec le territoire en cause continuent d'encourager ce dernier à adopter les réglementations appropriées, et à mettre en place les institutions adaptées. Les territoires en question ont aussi participé à la procédure d'auto-évaluation.

(ii) **Le définition et le suivi de l'application du programme d'action concernant les relations entre le GAFI et les pays tiers**

87. Le GAFI a également élaboré un programme d'action pour ses relations avec les pays tiers. Une approche en trois étapes a été définie. Les conférences régionales sont extrêmement utiles pour sensibiliser le monde entier au problème du blanchiment de capitaux. Ces conférences peuvent se prolonger par des initiatives régionales, dont les éléments clés sont l'engagement collectif et les pressions mutuelles. Enfin, lorsque des problèmes importants ont été identifiés, ils peuvent être traités par voie d'initiatives bilatérales entre les gouvernements des pays membres du GAFI, pris individuellement, et des pays tiers particuliers.

88. Parmi les initiatives régionales importantes qui ont vu le jour, on citera le Groupe d'action financière des Caraïbes, qui a organisé un atelier technique à la Jamaïque, en mai. Cet atelier sera suivi d'une conférence ministérielle à l'automne. Cette initiative est une excellente occasion pour diffuser le message du GAFI dans une région qui joue un rôle de premier plan.

89. Le GAFI a également présenté son action au Conseil des gouverneurs des banques centrales de l'Asie du Sud-Est (SEACEN). Cette présentation comprenait une évaluation des grandes tendances du blanchiment des capitaux sur le plan local et pour l'Asie du Sud-Est ainsi que pour le Bassin du Pacifique. Les délégués du SEACEN ont consacré deux séances de leur réunion au blanchiment de l'argent et au GAFI. Il est clair que de nouveaux travaux du GAFI s'appuyant sur le SEACEN seraient extrêmement fructueux. Le GAFI pourrait, en particulier, coopérer utilement avec le Centre de formation du SEACEN de Kuala Lumpur.

90. A l'heure actuelle, la région de l'Europe centrale et orientale ne constitue pas l'un des centres les plus importants du blanchiment de l'argent. Toutefois, comme les économies des pays de cette région s'intègrent davantage dans le système financier mondial, et que leurs monnaies tendent à la convertibilité, elles deviendront attirantes pour les blanchisseurs. Parallèlement, la réforme et la restructuration du secteur financier de l'Europe de l'Est fournit une occasion idéale pour les Etats de la région de prendre des mesures qui les aideront à se protéger du blanchiment de capitaux. En 1991, sous les auspices de la Commission des communautés européenne, le Groupe d'action avait déjà organisé un séminaire à leur intention sur les travaux du GAFI. Durant la troisième session du GAFI, le Comité directeur du Groupe d'action a rencontré à Paris des représentants des trois pays partenaires pour la transition (Hongrie, Pologne, Tchécoslovaquie). Ce dialogue est appelé à se poursuivre durant la quatrième session. D'autres initiatives ont été lancées en direction de l'Afrique, et en Amérique Latine à travers l'Organisation des Etats Américains.

91. Dans le prolongement de ces initiatives régionales, les membres du GAFI ont identifié les principaux pays pour lesquels des initiatives bilatérales sont susceptibles de donner les résultats les plus positifs. Les membres du GAFI ont encouragé une série de ces pays à approuver les quarante recommandations et à prendre les mesures nécessaires pour les mettre en oeuvre.

(b) La définition du profil externe le plus adéquat

(i) **La clarification et l'amélioration des relations avec les organisations internationales**

92. Peut-être parce que le GAFI a fait oeuvre de pionnier en la matière, on a constaté l'an dernier qu'un certain nombre d'organismes internationaux s'intéressent de plus près au blanchiment de capitaux. Néanmoins, pour que la campagne menée contre la menace de blanchiment de capitaux soit cohérente et efficace, il faut coordonner les activités de tous ces organismes et faire en sorte que chacun joue un rôle clairement défini.

93. Le GAFI doit être au coeur de ce processus. C'est à lui qu'incombe l'action stratégique. En tant que forum permettant aux responsables politiques, aux autorités réglementaires et aux agences opérationnelles de débattre ouvertement des nouvelles évolutions, le GAFI s'est montré à même de jouer un rôle pilote dans la définition des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux. D'autres organisations ont les structures et les ressources nécessaires pour diffuser les bonnes pratiques sur le terrain, mais le GAFI peut donner l'impulsion appropriée, avec l'engagement politique à haut niveau des gouvernements nationaux, de la réunion ministérielle de l'OCDE et du Sommet des Chefs d'Etat ou de gouvernements des sept grands pays industrialisés.

94. Lors des discussions qu'il a eues avec le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues, le Fonds monétaire international et le Conseil de l'Europe, le GAFI s'est efforcé d'instaurer des relations de travail propres à exploiter au mieux les points forts de ces organisations, tout en veillant à la cohérence du mécanisme de mise en oeuvre de sa politique. Le GAFI

coopère également avec le Conseil de coopération douanière et avec Interpol, et il a des contacts avec la Banque mondiale. Il faut s'attendre à l'avenir à des relations et une coopération plus étroites entre les diverses organisations internationales actives dans ce domaine.

95. La mise en oeuvre d'un plan d'action, auquel participeront les membres du GAFI et les organisations internationales, sera au coeur du programme externe du GAFI lors des deux prochaines années. Le GAFI a pour objectif de faire en sorte que les organisations internationales puissent profiter de son expertise dans leurs domaines respectifs d'activité et, inversement, que l'expérience et les connaissances acquises par ces organisations internationales soient exploitées au mieux dans ses décisions.

(ii) **Autres questions stratégiques**

Composition du GAFI

96. Tout débat à propos du rôle et de l'identité du GAFI amène inévitablement à la question de sa composition. Le GAFI compte actuellement vingt-huit membres. Pour une organisation dans laquelle on se loue du caractère informel des procédures et d'une large aptitude au consensus, il est clair qu'on approche du nombre maximum possible de membres. Le GAFI a donc décidé de ne pas accepter, pour l'instant, de nouveaux membres.

Expertise et assistance technique

97. Les membres du GAFI représentent une source essentielle d'expertise pour la lutte contre le blanchiment de capitaux sous tous ses aspects. Le GAFI procède actuellement à l'inventaire de l'expertise et de l'assistance technique que chacun de ses membres peut fournir. Lorsqu'il sera achevé, cet inventaire pourra servir pour les programmes d'assistance aux pays non membres, élaborés par les organisations internationales ou par le GAFI. La mise en place de cet inventaire jouera peut-être un rôle logistique dans le long terme pour la diffusion des recommandations du GAFI à travers le monde. Le GAFI recherche également avec les organisations internationales concernées l'assistance qu'elles pourraient offrir dans ce domaine.

CONCLUSION

98. Aucun compartiment du secteur financier et aucun pays n'est à l'abri d'un risque de pénétration par des blanchisseurs de capitaux. Le Groupe d'action financière rassemble un certain nombre de pays dotés d'un système financier développé. L'objectif commun de ces pays est, et reste de définir résolument des stratégies convergentes et globales de lutte contre le blanchiment de capitaux, fondées sur la coopération internationale, tout en préservant l'efficacité du système financier et la liberté de procéder à des opérations financières légitimes.

99. Le GAFI est le seul organisme dont la compétence exclusive est de lutter contre le blanchiment de capitaux. Il puise sa légitimité dans l'obligation politique et morale de mettre en oeuvre les quarante recommandations formulées en 1990. Ceci implique que le GAFI, d'une part, doit en permanence s'attacher à vérifier, de façon impartiale et objective, que les recommandations sont appliquées. D'autre part, son action doit être toujours adaptée à l'évolution des techniques de blanchiment dans un environnement international en constante évolution. Ces priorités sont complétées par une stratégie

d'intégration, conçue pour prendre en compte systématiquement les relations avec les pays non membres, et de coordonner pleinement des efforts des autres organismes internationaux concernés dans la poursuite de sa mission de mobilisation mondiale contre le blanchiment de l'argent.

100. L'un des points forts du GAFI en tant que pivot des stratégies de lutte contre le blanchiment de capitaux tient à sa structure extrêmement souple. Le GAFI se trouve ainsi dans une position optimale pour faire face à la globalisation croissante des activités de blanchiment. Le GAFI-IV, sous la présidence de l'Australie, exercera ce rôle, en élargissant et en améliorant les travaux du Groupe d'action sur le plan technique et géographique.

GAFI-III

**GROUPE D'ACTION FINANCIERE
SUR LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX**

**ANNEXES AU RAPPORT ANNUEL
1991/1992**

25 juin 1992

SOMMAIRE

I.	RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL (Questions juridiques)	Page 26
II.	RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL II (Questions financières)	Page 29
III.	RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL III (Relations internationales)	Page 34
IV.	CONTRIBUTION DES GROUPE DE TRAVAIL N°I et II AUX NOTES INTERPRETATIVES	Page 42

ANNEXE I

RAPPORT FINAL DU GROUPE DE TRAVAIL I (QUESTIONS JURIDIQUES) GROUPE D'ACTION FINANCIERE SUR LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX III

1991-1992

Les travaux du groupe de travail I du GAFI-III ont été centrés sur trois domaines 1) examen des tendances récentes et typologies en matière de blanchiment de capitaux ; 2) établissement de compléments ou interprétations des quarante recommandations initiales du GAFI-I nécessaires pour répondre aux défis qui résultent de ces tendances et de ces typologies ; et 3) affinement et mise en oeuvre de mécanismes d'auto-évaluation et d'évaluation mutuelle.

Typologie

Le groupe de travail I s'est vu confier la tâche de travailler en liaison avec les organismes des pays Membres chargés de faire appliquer la loi, afin d'affiner et de mettre à jour les évaluations des typologies établies au sein des GAFI I et II, en matière de blanchiment de capitaux. Il a été admis dans l'ensemble qu'il n'était pas possible d'examiner les compléments aux recommandations initiales, ni leurs interprétations, sans référence aux modalités actuelles de blanchiment des capitaux.

A cette fin, les présidents des groupes de travail I et II ont réuni un sous-groupe constitué des membres de ces groupes en vue de préparer une présentation de cette typologie, et de commencer à examiner les compléments qu'il serait possible d'apporter. Ce sous-groupe, comprenant des représentants de l'Italie, du Luxembourg, du Royaume-Uni, des Etats-Unis et de la Suisse, ainsi que d'Interpol et du Conseil de coopération douanière, s'est réuni pendant deux jours début janvier et a produit un rapport.

Une discussion plénière sur les typologies et les tendances observées dans l'ensemble des membres du GAFI a eu lieu lors d'une session conjointe des groupes de travail I et II fin janvier. Le président du groupe de travail I a demandé des exemples d'affaires récentes faisant apparaître les nouvelles méthodes utilisées ainsi que les différences que l'on observe actuellement entre les méthodes reconnues par les membres. L'Australie, le Canada, Hong Kong, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, les Etats-Unis, Singapour et la Suisse ont fourni des exemples de certaines affaires. Un document sur la typologie incorporant ces exemples et la discussion des typologies a été élaboré.

En s'appuyant sur la session relative aux typologies et sur les travaux du sous-groupe, les groupes de travail I et II ont commencé à examiner les compléments qu'il serait possible d'apporter aux quarante recommandations au cours des sessions de janvier et de février. Les compléments qui ont été examinés portaient sur les infractions sous-jacentes au blanchiment de capitaux, la coopération judiciaire pour faire face aux différences dans les définitions nationales du blanchiment de capitaux, le problème du transfert à l'étranger de devises obtenues illégalement, l'ajournement d'arrestations en vue de faciliter l'utilisation par la police de méthodes telles que le contrôle des livraisons, le partage et le marquage des biens confisqués, l'abus du secret professionnel des hommes de loi et le problème des sociétés écrans.

Notes interprétatives

A la session plénière de février, il a été décidé qu'aucune recommandation complémentaire ne serait formulée dans le cadre de GAFI-III compte tenu du fait qu'un grand nombre de membres étaient encore en train de mettre en oeuvre les quarante recommandations initiales. Par conséquent, les groupes de travail I et II ont été chargés d'établir des notes interprétatives sur la base des discussions relatives aux informations complémentaires qui avaient eu lieu au sein des groupes jusqu'à cette date. Ces notes interprétatives, mises au point au cours des sessions suivantes du groupe de travail en mars et en avril figurent à l'Annexe IV.

Les notes interprétatives, ainsi que les notes comparables élaborées par le groupe de travail II, doivent être lues parallèlement aux quarante recommandations initiales. Au cours des prochaines sessions du GAFI, dans la mesure où l'évolution intervenue et les typologies continueront à confirmer les concepts énoncés dans les notes interprétatives, ou confirment d'autres points complémentaires, le GAFI envisagera d'adopter des recommandations additionnelles ayant la même portée que les quarante recommandations initiales.

Le groupe n'a pas accepté d'inclure l'un des sujets examinés au sein du groupe de travail I dans les notes interprétatives, mais il a accepté qu'il soit discuté dans le rapport du groupe, et éventuellement qu'il fasse l'objet d'une discussion en séance plénière. Il s'agit du problème du secret professionnel des hommes de loi et de son impact dans les affaires de blanchiment de capitaux.

Le groupe a noté qu'il existe dans le monde certains avocats spécialisés dans l'exploitation des législations relatives au secret, en vigueur dans les différents pays pour dissimuler l'identité et les transactions de leurs clients, souvent pour dissimuler des activités illégales, notamment en matière de blanchiment de capitaux. Les spécialistes du blanchiment de capitaux et leurs clients ont de plus en plus recours à ces hommes de loi pour les assister dans leurs activités illicites. Dans certains cas, des hommes de loi sont utilisés pour mettre en place des sociétés écrans permettant de blanchir des capitaux, alors que dans d'autres cas, les sommes en question sont blanchies par le biais de comptes de gestion de patrimoine constitués par des hommes de loi au profit de leurs clients.

Le groupe est convenu que le fait qu'une personne intervenant comme conseiller financier, ou comme prête-nom, soit un homme de loi ne devrait pas constituer en soi une raison suffisante pour que cette personne puisse invoquer le secret professionnel. De plus, afin de faire en sorte que des invocations fallacieuses de ce principe ne soient pas utilisées pour assurer la protection des spécialistes du blanchiment de capitaux et/ou pour faire obstacle aux enquêtes portant sur de telles activités, il faut que les autorités compétentes examinent avec soin la validité de toute invocation du secret professionnel par des hommes de loi. Ce principe doit être levé lorsqu'il a été invoqué d'une manière fallacieuse pour protéger les activités illicites de blanchiment de capitaux.

Mécanismes de contrôle

Au cours de sa session de septembre, le groupe de travail I a établi un questionnaire destiné à être rempli par ses membres afin de faciliter l'examen, par la procédure de l'auto-évaluation, de l'état actuel d'avancement de la mise en oeuvre de celles des quarante recommandations qui ont été attribuées au groupe de travail I (Recommandations 1 à 8 et 33 à 40). Il a été ensuite demandé aux membres de compléter les questionnaires et de les transmettre au président, accompagnés le cas échéant de leurs commentaires. Tous les membres l'ont fait à l'exception de deux d'entre eux. Les réponses et la méthodologie utilisée pour la matrice ont été examinées lors de la session de février du groupe de travail. Le président du groupe de travail a exploité les réponses dans le cadre d'une matrice. Les réponses des

différents membres telles qu'elles apparaissent dans la matrice ont été approuvées par chacun des membres en question.

Au cours de la session de septembre, le groupe de travail I avait établi des questions en vue de leur inclusion dans le questionnaire sur l'évaluation mutuelle, destiné à être rempli par chacun des membres avant les visites sur place des équipes d'évaluation mutuelle. Le groupe de travail I s'est réuni deux fois en session conjointe avec le Groupe de travail II pour examiner les rapports des équipes d'évaluation mutuelle chargées des quatre pays soumis à cette procédure au cours de cette session: France, Suède, Australie et Royaume-Uni.

Comme le montre la matrice des réponses au questionnaire d'auto-évaluation, il apparaît les pays membres du GAFI se conforment de plus en plus à celles des quarante recommandations qui relèvent du groupe de travail I. A cet égard, des progrès considérables ont été accomplis au cours des deux dernières années. Le défi à relever pour l'avenir sera de faire en sorte que les recommandations initiales évoluent au même rythme que les tendances et les typologies actuelles du blanchiment de capitaux. Il faudra aussi que les membres et les non-membres du GAFI continuent régulièrement à améliorer leurs législations, et à les appliquer plus rigoureusement, afin d'éviter que des lacunes permettent aux blanchisseurs de capitaux d'échapper aux efforts coordonnés des services opérationnels au niveau mondial.

ANNEXE II

RAPPORT GAFI-III -- GROUPE DE TRAVAIL II

Rapport du Groupe de travail II (questions financières)

1991-1992

I. Introduction

Les 24 et 25 septembre 1991, le GAFI-III a confié le mandat suivant au groupe de travail II :

1. Etablissement d'un mécanisme équilibré de surveillance en consultation avec le groupe de travail I (Questions juridiques) pour :
 - a) l'auto-évaluation :
 - i) questionnaire ;
 - ii) exploitation et analyse des réponses.
 - b) l'évaluation mutuelle :
 - i) questionnaire ;
 - ii) liste des examinateurs spécialistes des questions financières ;
 - iii) procédures, en coopération avec le groupe de travail III (groupe de direction) et le groupe de travail I ;
 - iv) examen des projets de rapports.
2. Couverture réglementaire des institutions financières non-bancaires ainsi que des autres secteurs.
3. Contrôle des nouvelles techniques de blanchiment de capitaux en liaison avec le groupe de travail I et sous sa direction, y compris les enseignements généraux à tirer de cas spécifiques.
4. Développement de la coopération avec d'autres organisations internationales et comités (OICV: organisation internationale des Commissions de valeurs, Comité de Bâle sur le contrôle bancaire).
5. Etablissement d'une liste de transactions suspectes en vue de l'établissement de directives (rec. n°28).
6. Compléments aux 40 recommandations si nécessaire.

II. Réalisations

1. Mécanisme de contrôle

a) Auto-évaluation

Au cours de la réunion des 24 et 25 septembre 1991, un questionnaire d'auto-évaluation a été élaboré. Tous les membres ont transmis leurs réponses à ce questionnaire. Le président du groupe de travail II a diffusé une analyse des réponses données. Au cours de sa réunion du 20 février 1992, le groupe de travail a examiné cette analyse. Comme les réponses qui ont été transmises sont censées indiquer l'état actuel d'avancement de la mise en oeuvre de ce mécanisme, plusieurs membres ont par la suite mis à jour les renseignements contenus dans l'analyse. L'étude produite est fondée sur les réponses au questionnaire qui ont été transmises et mises à jour.

b) Evaluation mutuelle

La réunion des 24 et 25 septembre 1991 a ouvert la voie à un accord concernant un questionnaire sur la procédure d'évaluation mutuelle. Dans le même temps, une liste des examinateurs spécialisés dans les questions financières a été établie. Au cours d'une réunion conjointe du 30 mars 1992, les groupes de travail I et II ont été en mesure d'examiner les projets de rapports concernant les deux premiers pays régis par la procédure d'évaluation mutuelle : la France et la Suède. Le projet de rapport sur le Royaume-Uni ainsi qu'un document concernant le rapport sur l'Australie ont été examinés au cours d'une réunion conjointe du 13 mai 1992. Après avoir apporté certains amendements, les groupes de travail ont approuvé le rapport sur le Royaume-Uni et demandé au secrétariat d'établir le rapport sur l'Australie compte tenu de la discussion qui a eu lieu.

2. Institutions financières non bancaires et autres secteurs

Compte tenu du fait qu'au cours de ses deux premières sessions, consciemment ou inconsciemment, le GAFI a essentiellement centré son attention sur les banques, il a été demandé au groupe de travail II d'examiner avec une attention particulière les institutions financières non bancaires au cours de cette troisième session du GAFI. Il a été décidé d'organiser à cette fin un séminaire spécial du groupe de travail II sur les institutions financières non bancaires. Les experts de trois secteurs financiers non bancaires représentatifs (bureaux de change, compagnies d'assurance et intermédiaires boursiers), et des experts ayant une connaissance spécifique des réglementations applicables à ces secteurs ont été invités à présenter un exposé sur le blanchiment de capitaux dans leur secteur. Ils l'ont fait dans le but de mieux informer les membres du groupe de travail II des caractéristiques spécifiques de ces secteurs. Ce séminaire sur les institutions financières non-bancaires s'est réuni le 19 février 1992.

3. Nouvelles techniques de blanchiment des capitaux

Lors de sa première réunion plénière en septembre 1991, le GAFI-III a chargé le groupe de travail I de poursuivre, en liaison avec le groupe de travail II, le suivi des typologies et tendances du blanchiment de capitaux. Depuis la création du GAFI, la compréhension des modalités de blanchiment de capitaux a été particulièrement nécessaire à la mise au point de mesures de rétorsion efficaces. Elle restera importante tant que le GAFI s'efforcera d'assurer l'application des 40 recommandations et des compléments éventuels à y apporter.

Les 8 et 9 janvier, les présidents des groupes de travail I et II ont réuni un sous-groupe d'experts, le sous-groupe sur la typologie, chargé d'établir une note sur ce sujet et d'examiner les compléments qu'il serait possible d'apporter aux quarante recommandations initiales, en vue de préparer les réunions des 30 et 31 janvier des groupes de travail. L'examen des typologies a porté sur le blanchiment de capitaux, qu'il soit ou non lié au trafic de drogue. Des représentants de l'Italie, du Luxembourg, de la Suisse, du Royaume-Uni, les Etats-Unis, du Conseil de Coopération douanière et d'Interpol assistaient également à la réunion. Le 30 janvier 1992, les groupes de travail I et II ont tenu des réunions conjointes et séparées sur les typologies du blanchiment de capitaux. Des représentants d'Interpol et du Conseil de coopération douanière assistaient également à ces réunions. Les délégués ont examiné les affaires et les tendances récentes. Un certain nombre de membres, y compris les représentants de Hong Kong, de l'Italie, de Singapour, de la Suisse et des Etats-Unis ont fourni au groupe de travail une description des nouvelles affaires, des typologies et des nouvelles tendances qui pourraient servir de thèmes de discussions. Ces discussions ont permis de constater qu'aucune méthode vraiment nouvelle n'apparaît ; les méthodes traditionnelles continuent à être utilisées avec des variantes plus élaborées, comprenant des relations financières plus complexes et des cheminements plus détournés à travers des institutions financières situées dans l'ensemble du monde. Presque aucune institution financière n'y échappe. En général, les systèmes utilisés rendent la prévention, la détection et la poursuite des délits beaucoup plus difficiles aux gouvernements et aux institutions financières qu'il y a deux ans lorsque le GAFI commençait à fonctionner. Cette complexité accrue constitue en partie un indice du succès du GAFI. Toutefois, du fait de cette complexité même, la nécessité du maintien d'une coopération et d'une communication étroites entre les institutions financières et les autorités gouvernementales a été soulignée au cours de la discussion. Elle a été confirmée dans un exposé présenté aux groupes de travail I et II, par un représentant de la Standard and Chartered Bank de Londres, sur les mesures que ce groupe bancaire a prises contre le blanchiment de capitaux.

4. Coopération avec d'autres organismes et comités internationaux

Le groupe de travail II a décidé d'établir une liste de correspondants avec le FMI, la BIRD, l'OICV, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et "l'Offshore Group of Banking Supervisors". Il a en outre décidé d'inviter des représentants de ces organisations à participer de manière ponctuelle à des réunions.

5. Liste des transactions suspectes

Selon la recommandation n°28 du GAFI, les autorités compétentes devraient mettre en place des directives qui aideront les institutions financières à détecter les modes de comportements suspects de leurs clients. A cet égard, le groupe de travail a décidé d'exploiter les informations disponibles telles qu'elles sont actuellement utilisées par les membres. En réponse à une demande du président du groupe de travail, onze pays ont fait part jusqu'à présent, de leurs conceptions de ce qui devrait ou pourrait constituer "des transactions suspectes" (Australie, Belgique, Grèce, Hong Kong, Italie, Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Suède, Suisse, Royaume-Uni et Etats-Unis). Sur la base de ces contributions des pays membres, une analyse a été effectuée.

L'attention du groupe de travail a été attirée sur la possibilité de collecter les rapports sur les transactions suspectes ou anormales qui sont actuellement utilisées dans les pays membres sous une forme standardisée, et de mettre au point un formulaire normalisé de déclaration des transactions. Il sera proposé de faire figurer cette question dans le mandat du groupe de travail II dans le cadre du GAFI-IV.

6. Compléments aux 40 recommandations

6.1. Notes interprétatives

Comme il est nécessaire que les recommandations du GAFI-I soient suffisamment souples pour s'adapter à un environnement changeant, et, en particulier, aux nouvelles techniques et typologies du blanchiment de capitaux, l'assemblée plénière a demandé, lors de sa réunion du 20 février 1992 aux groupes de travail I et II d'établir des notes interprétatives en vue de leur adoption pour figurer en annexe des recommandations du GAFI-I.

Ces notes interprétatives seront présentées en complément des recommandations du GAFI-I. Elles pourront faire l'objet de modifications à l'avenir, le moment venu, si ces modifications sont jugées nécessaires ou souhaitables pour s'opposer efficacement aux pratiques de blanchiment de capitaux. Il faut noter que leur contenu ne comporte aucune addition, ni aucun changement portant sur le champ d'application ou sur le fond des 40 recommandations telles qu'elles ont été adoptées par le GAFI-I. Par conséquent, les notes interprétatives ne doivent pas avoir d'incidence sur la mise en oeuvre des 40 recommandations qui est en cours dans la plupart des pays représentés dans le GAFI. Au cours des deux prochaines années, le GAFI pourrait envisager d'élargir le champ d'application de ces notes interprétatives en y ajoutant d'autres recommandations, ou en apportant des amendements aux recommandations existantes et réexaminer les termes spécifiques de ces recommandations.

6.2. Autres questions examinées

Le groupe de travail a examiné les problèmes posés par les transferts électroniques de fonds.

Le groupe de travail a noté que dans certains pays la banque centrale informe les autorités chargées des enquêtes des mouvements de fonds en monnaie nationale. Le groupe a reconnu que cette pratique a permis dans certains pays de détecter efficacement le blanchiment de capitaux, mais il a noté qu'un tel suivi ne serait pas possible dans tous les pays.

Le groupe de travail a souligné que certaines sociétés écrans (entités juridiques acquises uniquement pour profiter de leur statut) sont utilisées par les fraudeurs comme "couverture" afin de dissimuler leurs activités, et que les pays, tout en appliquant les recommandations 13 et 15, devraient être informés de ces possibilités d'abus.

Le groupe de travail a examiné la possibilité d'instaurer un contrôle prudentiel de tous les établissements financiers non bancaires. Le groupe de travail a noté que, pour le GAFI, il serait bon que toutes les institutions financières non bancaires soient soumises à une procédure d'agrément, afin de permettre un meilleur contrôle des activités de blanchiment de capitaux de ces institutions. Toutefois, le groupe a également reconnu que cette pratique pourrait être très coûteuse et très lourde pour les autorités gouvernementales, et qu'il serait anormal d'instaurer un contrôle des institutions financières pour des motifs autres que prudeniels.

Le groupe a estimé dans l'ensemble que s'il était nécessaire que ce secteur soit couvert par des contrôles appropriés des pratiques de blanchiment de capitaux, il serait irréaliste d'attendre que les pays instaurent un système de contrôle prudentiel des institutions financières non bancaires uniquement à cette fin.

Le groupe de travail a examiné les problèmes posés par les comptes de gestion de patrimoine. Dans ces comptes (qui sont souvent détenus par des courtiers, des cabinets de conseils juridiques, des gestionnaires de fonds de placement etc.), des fonds appartenant à des clients différents sont mis en commun ; cela confère l'anonymat à ces clients. Un problème supplémentaire est posé par le fait que les

propriétaires de ces comptes changent périodiquement. Le groupe a reconnu que cette question pose des problèmes pour la mise en oeuvre effective de la recommandation 12 ; il juge donc souhaitable de prêter une attention particulière aux propriétaires effectifs de ces comptes. Il est demandé aux rares membres qui ont déjà traité cette question de partager avec le groupe les informations concernant leurs approches et les résultats qu'ils ont obtenus.

7. Déclaration des transactions sur devises

Au cours de la réunion des 30 et 31 mars 1992 du groupe de travail, l'Australie et les Etats-Unis ont présenté des exposés sur leurs systèmes de déclaration des transactions sur devises. La documentation sur les systèmes de l'Australie et des Etats-Unis a été distribuée, et elle est mise à la disposition des gouvernements des pays membres du GAFI par le secrétariat.

ANNEXE III

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL III

Introduction

Le mandat du groupe de travail III a été adopté à la réunion des 24 et 25 septembre du GAFI. La partie I du rapport expose en détail les progrès accomplis par le groupe de travail et formule un certain nombre de recommandations générales concernant l'activité future du GAFI. La partie II est un plan d'action pour la poursuite du développement des relations entre le GAFI et les autres pays et organisations.

Partie I : Les activités du groupe de travail

A. Coordination et supervision de l'auto-évaluation des progrès accomplis dans la mise en oeuvre des recommandations du GAFI par des territoires associés ou autrement rattachés aux membres du GAFI.

A1. Une liste de ces territoires associés ou autrement rattachés aux membres du GAFI, qui ont été identifiés par le groupe de travail, a été établie. Dans tous les cas, le pays "commanditaire" est convenu d'envoyer aux territoires un exemplaire du rapport et des recommandations du GAFI, ainsi que des exemplaires des questionnaires sur l'auto-évaluation. Il a été demandé aux territoires s'ils allaient appliquer les recommandations du GAFI, et quelles mesures ils prenaient pour appliquer la Convention de Vienne et les recommandations du GAFI.

Conclusions

A2. Tous les territoires associés ou autrement rattachés aux membres du GAFI qui ont été contactés ont, dans l'ensemble, bien accueilli l'initiative du GAFI. Les réponses à cette initiative ont varié d'un territoire à l'autre, mais l'impulsion a été donnée. Le groupe de travail recommande que tous les membres du GAFI continuent à s'efforcer, dans la mesure du possible, d'encourager les territoires auxquels ils sont associés à mettre en oeuvre les recommandations du GAFI dans le cadre de leurs compétences, et de faire en sorte que l'esprit de ces recommandations soit respecté aussi bien que la lettre, et de les encourager à participer aux initiatives régionales appropriées.

B. Elaboration et suivi de la mise en oeuvre de programmes d'action en vue de contacts entre le GAFI et les pays tiers

B1. Le groupe de travail a identifié une approche en trois étapes des contacts avec les pays tiers : des conférences régionales ont constitué un moyen efficace de faire connaître le problème à travers le monde ; celles-ci pourraient être suivies d'initiatives régionales dans lesquelles les engagements collectifs et la pression des autres pays joueraient un rôle essentiel. Enfin, les cas des principaux pays où des problèmes se posent pourraient être traités au moyen d'initiatives bilatérales avec les gouvernements des pays membres du GAFI, dans le cadre de la stratégie d'ensemble des relations extérieures du GAFI.

B2. Dans la zone des Caraïbes, le Groupe d'action financière des Caraïbes tient cette année deux conférences sous l'égide du GAFI, à la suite des recommandations de la Conférence d'Aruba de 1990. En Amérique latine, l'OEA (Organisation des Etats américains) a pris une initiative en ce qui concerne le blanchiment de capitaux. Des organisations internationales telles que le FMI, l'OCDE et la Banque mondiale ont donné des conseils aux pays d'Europe orientale en ce qui concerne leurs systèmes

financiers, et sont disposées à prendre également en compte la question du blanchiment de capitaux. La Commission des Communautés européennes a effectué des missions en Europe orientale afin de jeter les bases d'une coopération dans ce domaine. Le Conseil de l'Europe a également présenté des exposés spécifiques dans les pays d'Europe orientale sur le blanchiment de capitaux lié au trafic de drogue. En Asie, le GAFI a présenté un exposé au Conseil des Gouverneurs des Banques centrales du Sud-Est asiatique (SEACEN), ainsi que dans le cadre des conférences du Commonwealth sur les délits économiques qui ont eu lieu aux Barbades, à Oxford et à Hong Kong. L'Australie et la Nouvelle-Zélande ont également pris des initiatives dans le Pacifique Sud. En Afrique, la Banque africaine de développement a organisé des débats sur le blanchiment de capitaux dans le cadre de sa session annuelle à Abidjan. Les membres du GAFI ont également identifié plusieurs pays africains avec lesquels des contacts bilatéraux pourraient être noués. Le Conseil de coopération du Golfe a incité ses six Etats membres à se conformer aux recommandations du GAFI.

Conclusions

B3. L'expérience montre que les initiatives régionales, comme le montre l'exemple du Conseil des Gouverneurs des banques centrales d'Asie du Sud-Est et du GAFI des Caraïbes, offrent des possibilités considérables de diffusion du message du GAFI. Les conférences régionales permettent d'assurer efficacement une large audience aux travaux des experts. Si le suivi de ces conférences est assuré d'une manière efficace, les pressions mutuelles sont susceptibles de donner une impulsion supplémentaire au processus de réforme et de développement. En conséquence, le groupe de travail recommande au GAFI d'encourager les initiatives régionales et les conférences régionales afin d'étendre aux pays non membres le consensus du GAFI. Comme le GAFI a pour rôle de définir les actions à entreprendre, la forme la plus appropriée de ces encouragements pourrait être la mise à disposition d'orateurs spécialisés, et la persuasion par les voies diplomatiques de coopérer avec le GAFI par la conclusion d'accords entre membres de ces groupes régionaux, avec le soutien des ambassades et des consulats.

B4. Les initiatives destinées à mettre en échec les pratiques de blanchiment de capitaux ne peuvent aboutir à des résultats que s'il existe des bases juridiques appropriées. Il importe donc que les premiers stades de la mise en oeuvre d'une politique de lutte contre le blanchiment de capitaux consistent à élaborer une législation efficace. Dans le cas contraire, les possibilités dont disposent les "blanchisseurs" de capitaux pour exploiter le système financier dépasseront rapidement la capacité des autorités d'empêcher ces pratiques.

C. Identifier l'assistance technique disponible et ses sources en vue d'aider les pays à combattre le blanchiment de capitaux et de faciliter l'accès à cette assistance

C1. Il était admis que le GAFI est un organe de décision, et qu'il ne doit pas fournir lui même d'assistance technique. Cependant, le groupe de travail a demandé à tous les membres d'informer brièvement le secrétariat du GAFI de l'assistance technique qu'ils étaient en mesure d'offrir aux pays tiers dans le domaine du blanchiment de capitaux.

C2. Une assistance technique peut aussi être apportée par les différentes organisations internationales qui interviennent dans le domaine de la réforme financière et de la lutte contre le trafic de drogue. Les principales d'entre elles sont le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues, la Commission européenne, le FMI, la Banque mondiale et le Conseil de l'Europe. Des représentants de ces organismes ont examiné les possibilités d'une coopération mutuelle lors de la réunion de février du groupe de travail III. Leur champ d'action porte sur un éventail très large qui va des responsables politiques de haut niveau à la formation du personnel bancaire. Ils peuvent apporter leur assistance pour

des problèmes qui vont des insuffisances structurelles d'un système financier national au manque de micro-ordinateurs au sein d'un organisme de contrôle bancaire, de l'établissement d'une nouvelle législation au conseil aux fonctionnaires des douanes. Des contacts ont également eu lieu avec Interpol et le Conseil de coopération douanière.

C3. Tous les organismes internationaux se sont montrés désireux d'assister le GAFI et ont estimé que le rôle de ce groupe était de leur transmettre les demandes émanant des différents pays et différentes régions, et d'assurer le suivi de toute la procédure.

D. En liaison avec le secrétariat du GAFI, évaluer les méthodes d'établissement d'une base de données des lois et réglementations des participants du GAFI dans le domaine du blanchiment de capitaux.

D1. Le groupe de travail a noté qu'une part importante des données nécessaires à cet exercice résulterait des procédures d'auto-évaluation et d'évaluation mutuelle, et pourrait commencer avec l'achèvement de la mise en place du secrétariat en juin 1992.

D2. Le groupe de travail recommande donc que cet exercice soit poursuivi par le prochain président du GAFI.

Partie II : Plan d'action pour les relations extérieures

Introduction

Le GAFI n'est pas, du point de vue formel, une organisation internationale mais un groupe de gouvernements qui sont convenus d'élaborer et d'adopter un ensemble complet de recommandations en vue de combattre la menace de blanchiment de capitaux. Si le GAFI met surtout l'accent sur la coopération entre les pays membres, il est clair qu'une stratégie globale est nécessaire pour que la lutte contre le blanchiment de capitaux soit couronnée de succès.

Principes

Le GAFI s'efforce de coopérer avec les autres organismes qui ont un rôle à jouer dans la lutte contre le blanchiment de capitaux. Le groupe de travail a discuté avec plusieurs organisations internationales de leurs activités et de l'expérience qu'elles ont acquise. Parmi celles-ci, on peut mentionner le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues, le FMI et la Commission des Communautés européennes. Le GAFI diffère de toutes ces organisations dans la mesure où son seul objet est l'élaboration des actions à entreprendre. Il faut tenir compte de cette particularité dans le cadre des relations extérieures du GAFI.

Le blanchiment de capitaux est une menace internationale qui doit donc être traitée au niveau international. Les mesures prises pour régler définitivement le problème dans un pays donné risquent d'aboutir rapidement à sa réapparition dans un autre pays, souvent voisin. Par conséquent, là où il existe des structures régionales appropriées, les problèmes posés par le blanchiment de capitaux peuvent être réglés très efficacement au niveau régional et global. Les premiers stades, les activités extérieures du GAFI, consistant à mieux faire apparaître la nature et la portée du problème, devraient donc être menées si possible dans un cadre régional. Les expériences du GAFI des Caraïbes et du SEACEN montrent comment un tel projet peut être mené à bien. Toutefois, lorsque les organismes régionaux appropriés n'existent pas ou n'apparaissent pas convenablement équipés pour cette fonction, il peut être préférable de

faire porter l'effort sur des pays individuels où des problèmes se posent . L'expérience de l'Afrique indique que cette méthode peut être préférable pour progresser dans ce cas.

Si la nécessité d'une meilleure prise de conscience des problèmes posés par le blanchiment des capitaux est commune à tous les pays, leurs besoins d'assistance et de conseil varient fortement.

En raison de leur statut de refuge bénéficiant d'une réglementation souple, de secteurs financiers perfectionnés et de régimes fiscaux favorables, certains territoires ont attiré des flux indésirables de capitaux frauduleux. Il semble que ces pays aient besoin d'une législation plus élaborée, de formation à l'identification d'opérations complexes de blanchiment de capitaux, et de conventions permettant une coopération internationale dans la détection et la poursuite des "blanchisseurs de capitaux". C'est la situation de certains Etats et territoires des Caraïbes.

D'autres Etats, en particulier certains pays d'Europe centrale et orientale, sont en train de mettre en place des secteurs financiers totalement nouveaux dans leurs économies industrielles. Ce sont des pays dont les besoins essentiels vont au-delà de l'assistance dans la lutte contre le blanchiment de capitaux, et où l'activité du GAFI pourrait s'insérer dans le cadre plus large d'activités visant à développer et sauvegarder le secteur financier. Un problème essentiel est de savoir comment mettre au point des systèmes de contrôle et de réglementation dans un contexte de défiance à l'égard de toute intervention de l'Etat quelle qu'elle soit. En outre, la convertibilité des monnaies nationales ouvre de nouvelles voies au blanchiment de capitaux et l'ouverture des frontières permet d'accroître les flux transfrontières de capitaux. Par conséquent, l'assistance à ces pays doit couvrir le contrôle bancaire et les contrôles douaniers, afin de combattre les activités illicites, de même que la formation de base et l'élaboration d'une nouvelle législation.

Le troisième groupe de pays comprend ceux où il ne se pose pour le moment aucun problème de blanchiment de capitaux, mais dont les systèmes locaux sont suffisamment peu développés pour qu'ils puissent servir de cible aux "blanchisseurs de capitaux" opérant à partir d'autres territoires. Beaucoup de pays africains pourraient relever de cette catégorie. Dans ce domaine, il est nécessaire de faire preuve d'une vigilance constante et de maintenir une coopération étroite avec les organisations internationales qui peuvent faire face rapidement à toute menace éventuelle.

Enfin, les principaux pays producteurs de stupéfiants constituent un cas particulier. Pour ces pays, les problèmes porteront souvent sur des flux de capitaux qui ont déjà pénétré dans le système financier international. Dans ce domaine, le GAFI a été jusqu'à présent moins actif, bien que l'Organisation des Etats américains ait pris des contacts avec les gouvernements de pays d'Amérique latine, en liaison avec le GAFI. La situation d'ensemble se modifie dans ces pays, et les organisations comme l'OEA intensifient leurs activités.

Une fois que le problème du blanchiment de capitaux a été identifié par un pays non membre comme un domaine dans lequel une assistance est nécessaire, le GAFI devrait discuter avec ce pays de ses problèmes spécifiques et s'efforcer d'identifier les meilleures sources de conseil technique et d'assistance. Le GAFI devrait en effet faciliter les échanges d'informations en matière de demandes d'assistance.

Les méthodes adoptées par les "blanchisseurs de capitaux" varient dans le temps et les activités futures du GAFI devraient consister pour une bonne part à suivre leur évolution et à s'efforcer de les mettre en échec. En même temps, la portée du problème dans les pays non membres se modifiera de même que les activités des organisations internationales qui fournissent une assistance technique. Un

suivi de ces changements sera nécessaire. A cette fin, il faudra mettre au point une sorte de mécanisme de retour d'information.

Nous pourrions inviter les organismes, par l'intermédiaire desquels le GAFI a diffusé son message, à assurer ce retour d'information au niveau régional. Les organisations pourraient envoyer des représentants aux réunions du GAFI ou de ses groupes de travail pour discuter des progrès réalisés dans leur domaine de compétence. Les organisations internationales qui offrent une assistance technique pourraient faire de même.

Etablissement d'un dialogue

La tâche prioritaire qui incomberait au GAFI, dans ses efforts pour permettre une meilleure prise de conscience de la nécessité de lutter contre les pratiques de blanchiment de capitaux, consisterait à identifier les instances régionales appropriées par l'intermédiaire desquelles il pourrait opérer. Dans certaines parties du monde, le mécanisme approprié fonctionne déjà. Il est évident que le Groupe d'action financière des Caraïbes constitue le meilleur organisme pour la diffusion du message du GAFI dans la région des Caraïbes. En Amérique Latine, l'Organisation des Etats américains apparaît la mieux adaptée pour présenter les travaux du GAFI aux pays d'Amérique centrale et d'Amérique du sud. Le GAFI devrait faire tout son possible pour apporter son soutien aux conférences organisées par la Jamaïque pour s'efforcer de mettre en échec les pratiques de blanchiment de capitaux dans la région des Caraïbes. L'OEA devrait être encouragée à diffuser largement parmi ses membres son projet de législation anti-blanchiment de capitaux, et à insister auprès de tous ses membres sur les risques qu'ils courraient en laissant l'accès de leur secteur financier aux "blanchisseurs de capitaux".

Le SEACEN représente les banques centrales des principaux centres financiers du sud-est asiatique. Il a déjà examiné les travaux du GAFI et est tout à fait disposé à leur apporter son soutien. Il constitue une tribune bien adaptée à la poursuite de la diffusion du message du GAFI parmi les pays du sud-est asiatique. Le secrétariat du Commonwealth, conjointement avec le Programme du contrôle des drogues du Plan de Colombo et le PNUCID, ont un rôle à jouer dans la transmission du message du GAFI à l'attention des pays de la région, surtout au moyen d'ateliers comme celui qui est en cours de préparation à Bangkok pour l'automne. Le Conseil de coopération du Golfe (CCG) est membre du GAFI et lutte activement contre les pratiques de blanchiment de capitaux parmi ses membres. Le CCG pourrait être le mieux placé pour promouvoir le message du GAFI dans la région du Golfe.

La banque africaine de développement (BAD) a déjà accueilli à Abidjan (Côte d'Ivoire) une conférence sur le blanchiment des capitaux. Elle constituerait sans doute, de par sa composition, l'organisation la mieux adaptée à la diffusion des orientations du GAFI parmi les pays d'Afrique. Elle n'a pas cependant montré beaucoup d'enthousiasme. Des initiatives politiques seraient nécessaires pour encourager la BAD à assurer le suivi de la conférence d'Abidjan en poursuivant les travaux visant à mettre en échec le blanchiment des capitaux en Afrique. Toutefois, il paraît évident que des approches individuelles pourraient être plus efficaces dans l'immédiat, et, par conséquent, les membres du GAFI devraient en même temps, et parallèlement aux actions entreprises sur le plan régional, poursuivre leurs efforts sur un plan bilatéral pour traiter la question avec les pays identifiés comme particulièrement préoccupants.

En Europe centrale et orientale, et dans l'ancienne Union soviétique, le Conseil de l'Europe a organisé un certain nombre de séminaires et de conférences, dont plusieurs portaient sur les stupéfiants et le blanchiment de capitaux. Le GAFI devrait poursuivre ses travaux avec le Conseil de l'Europe pour sensibiliser les pays d'Europe centrale et orientale, y compris les républiques de l'ancienne Union soviétique, à cette question. La Commission des Communautés européennes et le FMI sont également

intervenues en Europe centrale et orientale. Ils ont élaboré des programmes de travail auxquels étaient associés les gouvernements et banques centrales de la région. Là où des contacts ont été établis et où des programmes d'assistance ont été mis en oeuvre, les membres du GAFI devraient coopérer entre eux, ainsi qu'avec les différents organismes internationaux en vue de l'identification, de l'organisation et de la mise en oeuvre de l'assistance technique nécessaire.

Dans leur ensemble, les organisations identifiées au paragraphe précédent couvrent presque le monde entier. Le groupe de travail du GAFI chargé des relations extérieures devrait établir des relations de travail étroites avec ces organismes et s'assurer que les orientations et les recommandations du GAFI en vue de lutter contre le blanchiment de capitaux sont prises en compte dans leurs travaux concernant le secteur financier. L'apport de ces organisations devrait, le cas échéant, comporter la mise à disposition d'orateurs spécialisés pour les conférences régionales, l'établissement et l'examen de questionnaires d'auto-évaluation et la mise en place d'antennes en vue de la poursuite des travaux.

Assistance technique

Les organisations internationales et les Etats membres du GAFI disposent d'une large gamme de compétences et pourraient fournir une assistance précieuse. Le GAFI a un rôle unique à jouer pour l'échange d'informations en identifiant les sources d'assistance qui sont les plus appropriées pour répondre aux différentes approches nationales.

Le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID), qui a son siège à Vienne, dispose de près de 16 agents opérant sur le terrain dans l'ensemble du monde. Il dispose par ailleurs d'une unité centrale de formation, et a récemment créé un poste chargé spécialement du blanchiment de capitaux. Le PNUCID est tout à fait en mesure d'apporter son assistance au GAFI à brève échéance : il peut assurer une formation, élaborer une législation et fournir des équipements, tels que des micro-ordinateurs. Sur le plan géographique, le PNUCID opère avec les pays en développement, et aussi actuellement avec les pays d'Europe centrale et orientale. Le Conseil de l'Europe a également mis en place des programmes en Europe centrale et orientale.

Le Fonds monétaire international intervient à un niveau de décision plus élevé, et il est bien placé pour influencer sur la politique menée par les pays au niveau des gouverneurs de banques centrales. Le FMI a l'expérience du fonctionnement des systèmes financiers et pourrait aider le GAFI dans sa tâche en identifiant les principales faiblesses des systèmes bancaires. La Banque mondiale est également bien placée à cet égard.

La Commission des Communautés européennes intervient en Europe orientale. Outre son action de sensibilisation au problème, elle envisage d'apporter une assistance technique aux pays en les aidant à adopter la législation appropriée dans ce domaine, et une fois que celle-ci a été adoptée, à mettre en place les programmes d'éducation et de formation, en liaison avec les organisations professionnelles du secteur financier.

Les gouvernements des pays membres du GAFI informent le secrétariat de l'assistance technique qu'ils sont en mesure d'offrir. Ces informations contribueront à permettre l'établissement d'une base de données et des connaissances disponibles, et de l'assistance qui peut être apportée.

L'approche adoptée par le GAFI devrait être de conseiller aux pays non membres, après avoir évalué la manière dont le problème du blanchiment de capitaux se pose à eux, d'établir une liste de leurs besoins. Le GAFI examinera et affinera cette liste avec eux, et il identifiera les meilleures sources

d'assistance et d'expertise, qu'il s'agisse d'une organisation internationale ou d'un Etat membre. Le GAFI devrait être en mesure de répondre à toutes les demandes des pays non membres.

Retour d'information

Il est évident qu'il ne suffit pas de se borner à signaler aux pays l'une ou l'autre source d'assistance. Le GAFI aura besoin d'informations en retour, aussi bien de la part des pays qui recherchent une assistance que des organismes qui la fournissent. C'est seulement de cette manière que le GAFI pourra assurer le suivi de l'efficacité de ses activités, et de l'étendue des succès qu'il obtient dans la prévention du développement du blanchiment de capitaux. Par conséquent, dans le cadre de ses activités courantes, le GAFI devrait demander des rapports périodiques à ses agents qui opèrent sur le terrain et centraliser les informations ainsi que l'assistance.

Résumé

En résumé, le GAFI devrait :

- a. favoriser une prise de conscience des problèmes posés par le blanchiment de capitaux, le cas échéant au niveau multilatéral et régional, mais aussi sur un plan bilatéral par l'intermédiaire de ses services et de ses membres ;
- b. assurer les échanges d'informations en vue du traitement des demandes d'assistance technique et de conseil ;
- c. et, assurer le suivi des travaux effectués dans les pays non membres, et donner des informations sur les travaux en cours et à venir.

ANNEXE IV

CONTRIBUTION DU GROUPE DE TRAVAIL I (QUESTIONS JURIDIQUES) AUX NOTES INTERPRÉTATIVES DU GAFI-III

Recommandation 5

Les méthodes de blanchiment de capitaux, dans les cas qui ne comportent pas de trafic de drogue, sont pratiquement identiques à celles qui sont utilisées dans les cas de blanchiment d'argent de la drogue et font souvent intervenir les mêmes organisations criminelles. En outre, les organisations des trafiquants de drogue mènent souvent aussi d'autres activités criminelles dont le produit doit faire l'objet d'un blanchiment. Dans tous les cas, il est souvent difficile d'établir un lien direct entre le blanchisseur de capitaux et les délits correspondants en matière de trafic de stupéfiants. Par conséquent, lorsqu'on veut donner au blanchiment de capitaux le caractère d'une infraction pénale, il est préférable, dans les cas où cette infraction ne se rattache pas au trafic de drogue, de recourir à d'autres formules que celle qui consistent à exiger la preuve que l'infraction de base est liée au trafic de drogue ou s'y rattache. **"Les pays devraient envisager d'étendre l'infraction de blanchiment de capitaux provenant du trafic de stupéfiants en incriminant toutes les infractions graves et/ou toutes les infractions générant un montant important de produits ou en incriminant un large éventail d'infractions graves énumérées."**

Recommandation 33

Les différences dans les définitions nationales du blanchiment de capitaux ne doivent pas constituer des obstacles à l'assistance juridique mutuelle dans les cas de blanchiment de capitaux. Les membres du GAFI sont d'accord pour estimer qu'il doit exister un système extensif et souple d'assistance mutuelle fondé sur le principe selon lequel la forme ne doit pas l'emporter sur le fond. A cette fin : **"Sous réserve des principes du droit national, les pays devraient s'efforcer de veiller à ce que les différences dans les définitions nationales retenues pour l'infraction de blanchiment de capitaux -- par exemple, les critères différents concernant l'élément intentionnel de l'infraction, les différences ayant trait aux infractions de base et les différences touchant à l'accusation de perpétration de l'infraction de base en cas de blanchiment de capitaux -- n'affectent pas la capacité ou la volonté des pays de se prêter mutuellement une assistance en matière judiciaire"**.

Recommandation 38

Même s'il est admis qu'il est préférable de laisser à la législation interne de chaque pays le soin de régir le traitement à appliquer aux actifs confisqués dans le cadre national, il est néanmoins convenu :

1) d'augmenter le montant des crédits disponibles pour lutter contre le trafic de drogue et le blanchiment de capitaux : **"Chaque gouvernement doit envisager, lorsque c'est possible, de créer un fonds pour les actifs saisis dans chaque pays, dans lequel seront déposés tout ou partie des biens confisqués, pour des motifs opérationnels, de santé, d'éducation ou pour toute autre raison."**

2) de favoriser une coopération aussi étroite que possible pour lutter contre les pratiques illicites de blanchiment de capitaux qui sont menées au niveau international : **"Chaque gouvernement devrait envisager, lorsque c'est possible, de prendre les mesures nécessaires pour lui permettre de**

partager avec ou entre d'autres pays les biens confisqués, en particulier lorsque la confiscation est le résultat direct ou indirect d'actions opérationnelles coordonnées."

Sociétés écrans

Dans les affaires de blanchiment de capitaux, les sociétés écrans occasionnent des difficultés considérables non seulement aux autorités gouvernementales, mais aussi aux institutions financières qui s'efforcent de déterminer la véritable identité de leur client ou les bénéficiaires effectifs des comptes et/ou de détecter les activités suspectes. En conséquence : **"Les pays devraient prêter attention aux possibilités d'utilisation abusive de sociétés écrans par les auteurs d'opérations de blanchiment de capitaux, et envisager de prendre des mesures pour empêcher une utilisation illicite de ces entités".**

Recommandation 23

Le phénomène de livraison transfrontière de devises obtenues illégalement se développe et devient de plus en plus complexe. Les sommes obtenues grâce à la vente de stupéfiants sont aussi fréquemment converties en pierres précieuses, métaux précieux et autres produits très liquides, ainsi qu'en instruments monétaires équivalents à des espèces. La nécessité d'intervenir immédiatement lors du transfert international de ce type de biens est d'une importance essentielle pour assurer l'application de la loi. En conséquence : **"Si un pays découvre un transport international anormal de devises, d'instruments monétaires, de métaux ou de pierres précieuses, etc. il devrait notifier, le cas échéant au service des douanes ou aux autres autorités compétentes des pays d'origine et/ou de destination de la livraison, et coopérer afin de déterminer la source, la destination et l'objet de cette livraison et de prendre des mesures appropriées."**

Reports d'arrestations et de saisies

Lors des enquêtes portant sur le blanchiment de capitaux, il est souvent nécessaire de différer l'arrêt des personnes suspectes ou la saisie des actifs ou d'y renoncer, par exemple pour identifier les autres personnes qui peuvent être impliquées dans ces activités, ou pour rassembler des preuves. En conséquence : **"Les pays devraient envisager de prendre des mesures, y compris législatives, au niveau national, pour permettre à leurs autorités compétentes enquêtant sur des activités de blanchiment de capitaux, de différer l'arrestation de suspectes et/ou la saisie de fonds ou de ne pas procéder à de telles arrestations et saisies dans le but d'identifier les personnes impliquées dans ces activités ou de rassembler des preuves. Sans ces mesures, il n'est pas possible de mettre en oeuvre certaines procédures, comme les livraisons contrôlées et les opérations sans couverture".**

ANNEXE IV

CONTRIBUTION DU GROUPE DE TRAVAIL II AUX NOTES INTERPRETATIVES

Ce mémorandum constitue la contribution du groupe de travail II (questions financières) aux notes interprétatives et concerne les recommandations relevant de sa compétence. Il contient les conclusions auxquelles est parvenu le groupe quant aux conséquences de l'analyse des nouvelles tendances en matière de blanchiment de capitaux et les typologies des recommandations existantes, dans la mesure où ces conclusions ont ou pourraient avoir une utilité pratique pour l'application des recommandations en question.

Les recommandations en question du GAFI I doivent être lues en tenant compte des considérations ci-dessous :

Recommandation 11

D'après les recommandations 9 et 10, les recommandations 12 à 29 ont un champ d'application beaucoup plus large que le seul secteur bancaire. La recommandation 11 ajoute qu'un groupe de travail devrait examiner la possibilité d'établir une liste minimale commune des établissements financiers non bancaires et des autres professions effectuant des opérations sur des espèces en tenant compte de ces recommandations.

Pourtant, les listes des différents pays sont si différentes que l'établissement d'une liste commune n'a guère de sens. Par conséquent, la tâche qui consiste à établir une telle liste commune a perdu de son sens. En même temps, l'évolution récente du blanchiment de capitaux fait apparaître un déplacement des banques vers des établissements non bancaires et des autres professions gérant des espèces, et le blanchiment par l'intermédiaire de ces institutions au-delà du stade du placement des espèces. Par conséquent, la recommandation 11 est considérée, en général, comme invitant les pays à identifier les institutions financières non bancaires et autres entités qui ont été utilisées ou qui sont susceptibles de l'être dans le blanchiment de capitaux, et à échanger leurs listes par l'intermédiaire du GAFI. Ces listes seront diffusées entre les différents membres et resteront confidentielles.

Recommandation 13

La recommandation 13 prévoit que les institutions financières devraient prendre des mesures raisonnables pour obtenir des informations sur l'identité véritable des personnes dans l'intérêt desquelles un compte est ouvert ou une transaction est effectuée s'il y a la moindre doute sur le fait que ces clients pourraient ne pas agir pour leur propre compte.

Si le client est un homme de loi, et s'il existe des doutes quant à la question de savoir si il agit pour son propre compte, la question peut se poser de savoir -- étant donné le secret professionnel des professions juridiques -- si la recommandation 13 s'applique. Pour répondre à cette question, il faut tenir compte du fait que les hommes de loi n'agissent pas toujours par définition en tant que tels, ce qui signifie qu'ils n'assurent pas nécessairement les services propres à leur fonction. Ils peuvent également agir en dehors du champ d'application de la relation traditionnelle avec leurs clients, par exemple lorsqu'ils interviennent comme intermédiaire en matière de services financiers. En fait, l'observation de la nouvelle typologie du blanchiment de capitaux montre que, dans certains cas, des hommes de loi ont été

utilisés comme intermédiaires pour la prestation de services financiers, afin de dissimuler l'identité et les transactions de leurs clients. Une banque ou une autre institution financière devrait connaître l'identité de ses propres clients, même s'ils sont représentés par des avocats afin de détecter et d'empêcher les transactions suspectes et d'être en mesure de répondre rapidement aux demandes d'informations ou de saisie des autorités compétentes. En conséquence, la recommandation 13 s'applique aussi au cas où un homme de loi agit comme intermédiaire en matière de services financiers.

Recommandation 15

Cette recommandation engage les institutions financières à porter une attention particulière à toutes les opérations complexes inhabituelles et importantes, et à tous les types inhabituels de transactions.

Dans l'interprétation de cette recommandation, il est nécessaire d'examiner avec une attention particulière non seulement les transactions entre les institutions financières et leurs clients, mais aussi les transactions et/ou les livraisons, en particulier de devises et instruments équivalents, entre les institutions financières elles-mêmes ou même les transactions au sein de groupes financiers. Comme les termes de la recommandation 15 laissent entendre qu'en fait "toutes" les transactions sont couvertes, la recommandation 15 doit être interprétée comme s'appliquant à ces transactions interbancaires et intrabancaires.

Recommandation 23

Clarification :

L'observation des nouvelles techniques et de la typologie du blanchiment de capitaux montre que le phénomène de livraison transfrontière de devises obtenues illégalement, destinées en général à des institutions financières de pays membres, comme de pays non membres du GAFI, est en augmentation. Par conséquent, d'une part, la nécessité de surveiller ces livraisons est soulignée. D'autre part, des inquiétudes persistent quant à la possibilité d'appliquer des mesures de détection et de surveillance transfrontières, en particulier pour les pays dont les frontières sont ouvertes et souvent franchies, et quant à la possibilité de concilier ces mesures avec le principe de la liberté des mouvements de capitaux légaux. Néanmoins, il semble que les pays devraient interpréter la recommandation 23 d'une manière qui reflète l'étendue du problème et prendre les mesures les mieux adaptées à leur situation spécifique. Il est en outre entendu que le champ d'application de la recommandation ne se limite pas aux devises, mais couvre aussi les instruments monétaires équivalents aux espèces et des autres valeurs très liquides (comme les métaux précieux et les pierres précieuses). A l'évidence, les mots "sans restreindre en aucune manière la liberté des mouvements de capitaux" doivent être interprétés comme une précaution contre l'établissement d'obstacles à la liberté des mouvements légaux de biens et de capitaux.

Suggestion :

Pour faciliter la détection et la surveillance des transactions portant sur des espèces sans entraver en aucune manière la liberté des mouvements de capitaux, les membres pourraient examiner la possibilité de soumettre tous les transferts transfrontières, dont le montant dépasse un seuil donné, à une vérification, une surveillance administrative, une déclaration ou à l'obligation de tenir des comptes.

Recommandation 26

La deuxième phrase de la recommandation 26 invite les autorités compétentes à coopérer et apporter leur concours, soit spontanément ou soit sur demande, à d'autres autorités nationales judiciaires ou opérationnelles, dans les enquêtes et les poursuites relatives au blanchiment de capitaux.

En ce qui concerne cette recommandation, il faut noter qu'il serait utile pour détecter efficacement le blanchiment de capitaux que les autorités compétentes mettent à la disposition des enquêteurs les informations statistiques disponibles, en particulier si ces informations contiennent des indicateurs spécifiques d'activités de blanchiment de capitaux. Par exemple, si les statistiques des autorités compétentes font apparaître un déséquilibre entre le développement des activités de services financiers dans une zone géographique donnée d'un pays et le développement de l'économie locale, ce déséquilibre pourrait constituer un indice de l'existence d'activités de blanchiment de capitaux dans la région. Un autre exemple serait constitué par des modifications manifestes des flux de monnaies nationales sans cause économique légitime apparente. Toutefois, une analyse prudente de ces données statistiques est nécessaire, notamment lorsqu'il n'y a pas nécessairement une relation directe entre les flux financiers et l'activité économique (ce peut être le cas pour les flux financiers d'un centre financier international où une part importante de service de gestion des placements est assurée aux clients étrangers, ou qui possède un important marché interbancaire sans lien avec l'activité économique locale).

Recommandation 29

Il est généralement admis qu'un système prévoyant un réexamen périodique des autorisations initialement accordées (par opposition à un système ne comportant un réexamen que dans les cas de changement de la propriété ou du contrôle du capital) serait difficile à mettre en oeuvre et d'une efficacité douteuse. La recommandation 29 ne peut donc pas être interprétée comme visant à l'introduction d'un système de réexamen périodique des autorisations données aux prises de contrôle du capital d'institutions financières uniquement à des fins de lutte contre le blanchiment de capitaux. Mais, elle souligne, du point de vue du GAFI, la nécessité d'un réexamen des autorisations données aux actionnaires qui contrôlent le capital d'institutions financières (en particulier des banques et des établissements non bancaires). Par conséquent, lorsqu'il existe des critères d'aptitude (ou d'honorabilité) des actionnaires, l'attention des autorités de surveillance doit être attirée sur leur adaptation aux objectifs de lutte contre le blanchiment de capitaux.