

GAFI-VI

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

**RAPPORT ANNUEL
1994-1995**

8 juin 1995

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	Page 3
INTRODUCTION	Page 5
I. SUIVI DES PROGRES DES MEMBRES DU GAFI DANS LA MISE EN OEUVRE DES QUARANTE RECOMMANDATIONS	Page 6
- Exercice d'auto-évaluation du GAFI-VI	Page 6
- Bilan de la mise en oeuvre	Page 6
- Evaluations mutuelles	Page 8
Nouvelle-Zélande	Page 8
Portugal	Page 9
Islande	Page 10
Singapour	Page 11
Turquie	Page 12
Aruba et les Antilles Néerlandaises	Page 13
- Evaluation horizontale des mesures adoptées par les membres pour mettre en oeuvre les recommandations du GAFI en matière de déclaration des transactions suspectes	Page 15
II. SUIVI DE L'EVOLUTION DES TECHNIQUES DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET PERFECTIONNEMENT DES RECOMMANDATIONS DU GAFI	Page 16
- Tendances et techniques du blanchiment de capitaux :enquête 1994-1995	Page 16
- Le crime organisé russe	Page 17
- Utilisation d'entreprises non-financières à des fins de blanchiment de capitaux	Page 18
- Bureaux de change	Page 18
- Transferts électroniques de fonds	Page 19
- Examen de l'inventaire des quarante Recommandationsdu GAFI	Page 19
III. RELATIONS EXTERIEURES	Page 20
- Stratégie	Page 20
- Initiatives entreprises dans le cadre du GAFI-VI.....	Page 20
- Asie	Page 20
- Europe centrale et orientale	Page 21
- Caraïbes	Page 21
- Amérique du Sud	Page 21
- Afrique	Page 22
- Coopération avec les organisations régionales et internationales	Page 22
- Centres financiers extra-territoriaux	Page 22
- Domaines prioritaires d'action pour le reste de l'année 1995	Page 23
CONCLUSION	Page 24
ANNEXE	Page 25

GROUPE D'ACTION FINANCIERE SUR LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX

RAPPORT ANNUEL 1994-1995

SOMMAIRE

1. La sixième session du Groupe d'action financière (GAFI) a été présidée par les Pays-Bas. Parmi les principales réalisations de cette session figurent : l'achèvement de la première série d'évaluations mutuelles des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux prises par les membres du Groupe ; un vaste examen des tendances et techniques en matière de blanchiment de capitaux et une étude spécifique portant sur la menace que constitue le crime organisé russe ; l'adoption d'une note interprétative précisant l'application des mesures anti-blanchiment concernant les bureaux de change -- un secteur de plus en plus visé par les blanchisseurs ; un programme d'intensification des contacts avec les juridictions non membres et en particulier dans la région Asie ; et le renforcement de la coopération avec les organisations internationales, particulièrement le FMI. Le GAFI a également entamé son examen de l'inventaire des quarante Recommandations et une étude de sa politique d'élargissement de l'adhésion au groupe. Les activités portant sur ces deux domaines seront poursuivies durant le GAFI-VII.
2. Une part importante des travaux du GAFI a de nouveau été axée sur le suivi de l'application des quarante Recommandations par ses membres. Les résultats obtenus sont généralement satisfaisants et des progrès importants ont été réalisés dans la mise en oeuvre des recommandations portant sur le secteur financier et, en particulier, sur le rôle des organismes de réglementation dans la vérification du respect des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux. Toutefois, le retard enregistré par certains membres dans la mise en oeuvre d'un nombre important de recommandations constitue une grave préoccupation.
3. Sept évaluations mutuelles ont été achevées lors du GAFI-VI -- Nouvelle-Zélande, Portugal, Islande, Singapour, Turquie, Aruba et les Antilles néerlandaises. Les résumés de ces évaluations figurent dans la Partie I du rapport. Toutes les juridictions membres ont maintenant fait l'objet d'une évaluation mutuelle. Une seconde série d'évaluations mutuelles mettant l'accent sur l'efficacité des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux pratiquées par les membres débutera en 1996. Le GAFI a également procédé à un examen horizontal des systèmes et procédures de notification des transactions suspectes appliqués dans les juridictions membres.
4. L'examen annuel des méthodes de blanchiment des capitaux et des contre-mesures a été élargi, afin de tenter d'établir une vue d'ensemble des tendances et techniques. La tendance générale à une plus grande diversification des méthodes de blanchiment se poursuit. Parmi les mécanismes relevés figurent : le recours accru au commerce international dans le processus de blanchiment ; l'utilisation des bureaux de change, casinos et maisons de jeux à des fins de placement des produits illicites dans le système financier ; et la mise au point de nouvelles méthodes d'utilisation système bancaire. Une enquête sur le blanchiment de l'argent par le crime organisé russe a confirmé l'étendue géographique de ces activités. Bien que les résultats de cette enquête montrent que l'essentiel des flux se fait d'est en ouest, on observe également des mouvements de fonds vers la Russie.
5. En ce qui concerne les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux, outre l'adoption de la note interprétative consacrée aux bureaux de change, le GAFI a également achevé son étude sur l'utilisation du secteur non financier dans le processus de blanchiment. Cette étude viendra étoffer l'examen de l'inventaire des quarante Recommandations du GAFI. Un examen des mesures traitant des transferts électroniques de fonds a également été réalisé.

6. Dans le cadre de sa stratégie visant à encourager les pays non membres à adopter des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux, le GAFI coopère étroitement avec les autres organismes nationaux et régionaux intéressés. En 1994-1995, il a renforcé ses liens avec les institutions financières internationales et, notamment, le FMI.

7. Les actions engagées pendant le GAFI-VI en matière de relations extérieures ont à nouveau donné lieu à des contacts avec des pays de chacun des continents. Un second symposium du GAFI et du Secrétariat du Commonwealth sur le blanchiment des capitaux en Asie a eu lieu à Kuala Lumpur en décembre 1994. Il en est ressorti que le niveau de prise de conscience de la menace représentée par le blanchiment de capitaux et la mise au point de mesures de lutte contre ce phénomène avaient nettement progressé depuis le symposium précédent. Un Secrétariat chargé du blanchiment des capitaux en Asie a été mis en place pour faciliter une action concertée dans cette région.

8. En Amérique du Sud, deux séminaires ont été organisés en collaboration avec la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues (CICAD). Des missions ont également été entreprises en Russie, en République tchèque et au Maroc. Le GAFI a également participé à diverses réunions organisées par les Nations Unies et le Conseil de l'Europe. Il a procédé en outre à un réexamen de sa stratégie de contacts avec les centres financiers extra-territoriaux.

9. Les Etats-Unis présideront la septième session du GAFI qui commencera le 1er juillet 1995.

INTRODUCTION

10. Le Groupe d'action financière a été créé lors du Sommet économique du G-7 qui s'est tenu à Paris en 1989, avec pour mission d'étudier des mesures destinées à combattre le blanchiment de capitaux. En avril 1990, il a publié un rapport contenant un programme de quarante recommandations dans ce domaine. Le GAFI regroupe vingt-huit juridictions et organisations régionales représentant les principaux centres financiers mondiaux.¹

11. En juillet 1994, succédant au Royaume-Uni, les Pays-Bas ont présidé le Groupe d'action durant son sixième cycle de travaux. Trois séries de réunions plénières ont eu lieu en 1994-1995, deux au siège de l'OCDE à Paris et une à La Haye. En outre, un groupe spécial d'experts s'est réuni en novembre 1994 pour étudier les tendances et l'évolution des méthodes de blanchiment de capitaux et des contre-mesures.

12. Les délégations auprès du Groupe d'action sont composées d'experts appartenant à un large éventail de corps d'administration et notamment les ministères des finances, de la justice, de l'intérieur et des affaires extérieures, les organismes de réglementation financière et les services opérationnels. Le GAFI coopère étroitement avec des organisations internationales et régionales s'intéressant à la lutte contre le blanchiment de capitaux. Ont également participé à des réunions au cours de l'année des représentants du Conseil de l'Europe, du Secrétariat du Commonwealth, du FMI, de la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues (CICAD), d'Interpol, de l'Organisation internationale des Commissions de valeurs (OICV),

du Groupe des autorités de contrôle bancaire des centres extra-territoriaux, du Service de la prévention du crime et de la justice pénale de l'ONU, du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID), de la Banque mondiale et de l'Organisation mondiale des douanes.

13. Au cours du cycle 1994-1995, le GAFI a axé ses travaux sur trois grands domaines :

(i) l'évaluation des progrès réalisés par les membres du GAFI dans l'application des quarante recommandations ;

(ii) le suivi de l'évolution des tendances et techniques de blanchiment de capitaux et l'étude des perfectionnements à apporter aux contre-mesures ;

(iii) la mise en oeuvre d'un programme de relations extérieures visant à favoriser une action internationale contre le blanchiment de capitaux la plus large possible.

14. Les Parties I, II et III du présent rapport sont consacrées aux progrès réalisés au cours de l'année dans ces trois domaines respectifs.

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

I. SUIVI DES PROGRES DES MEMBRES DU GAFI DANS LA MISE EN OEUVRE DES QUARANTE RECOMMANDATIONS

15. Le GAFI a continué d'appliquer les deux méthodes de surveillance adoptées en 1991 : une auto-évaluation annuelle et un processus plus détaillé d'évaluation mutuelle qui prévoit que chaque juridiction membre fera l'objet d'un examen sur place au cours de la période 1991-1995. Par ailleurs, le GAFI vient juste d'achever son premier examen horizontal des mesures adoptées par les juridictions pour mettre en oeuvre des recommandations particulières. Le sujet choisi pour cet examen portait sur les recommandations concernant la notification des transactions suspectes.

Exercice d'auto-évaluation du GAFI-VI

16. Au cours de cet exercice, les membres du GAFI fournissent des informations à partir d'une série de questions normalisées portant sur le bilan de la mise en oeuvre des quarante recommandations. Les diverses réponses sont ensuite collationnées et analysées.

Bilan de la mise en oeuvre

(i) Questions juridiques

17. Le bilan d'ensemble de la mise en oeuvre reste globalement comparable à la situation enregistrée lors de la précédente session. Cette situation tient au fait qu'à la fin du GAFI-V, la plupart des juridictions membres s'étaient déjà conformées à l'essentiel des recommandations requérant de la part des gouvernements des mesures spécifiques. Toutefois, certains membres du GAFI ont réalisé des progrès significatifs, notamment l'Irlande où les éléments essentiels de la législation en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux sont entrés en vigueur au cours de l'année. En outre, d'autres membres ont continué à apporter des améliorations à leur cadre juridique, assurant ainsi la pleine conformité de celui-ci à d'autres recommandations.

18. A l'exception de deux d'entre elles, la totalité des juridictions membres ont maintenant promulgué des textes qui font du blanchiment de l'argent de la drogue un délit relevant du droit pénal. Dix-neuf membres ont décidé d'opter pour un délit de blanchiment de capitaux englobant, outre le trafic de drogue, le produit de diverses activités criminelles. Deux autres membres devraient promulguer ce type de délit dans leur législation d'ici la fin de 1995.

19. Les résultats des membres du GAFI en matière de renforcement de la coopération multilatérale sont également globalement très satisfaisants. La quasi-totalité des membres disposent maintenant d'instruments leur permettant : de coopérer avec d'autres juridictions dans des enquêtes concernant le domaine du blanchiment de capitaux ; d'assurer une entraide judiciaire en matière de transmission de dossiers, d'obtention de preuves, et de gel, de saisie et de confiscation d'actifs dans les affaires de blanchiment de capitaux ; et de considérer le blanchiment de capitaux comme un délit passible de l'extradition.

20. Toutefois, en dépit de ce tableau globalement positif, il reste quelques recommandations pour lesquelles les progrès sont moins satisfaisants. Ainsi, seize membres seulement ont ratifié et mis en oeuvre la Convention de Vienne. Cinq autres devraient faire de même dans les douze mois à venir, et quatre l'appliquent partiellement. Quoiqu'il en soit, il importe à l'évidence que la totalité des membres ratifient et mettent en oeuvre cette Convention sans plus attendre.

(ii) Questions financières

21. L'exercice d'auto-évaluation 1994-1995 a montré que l'amélioration de la mise en oeuvre globale des Recommandations du GAFI en matière financière se poursuivait. Ceci est particulièrement vrai dans le cas de certains membres dont la Finlande, l'Islande et l'Irlande où des progrès significatifs ont été réalisés en matière d'application de certaines mesures importantes. Si l'on doit reconnaître que des différences considérables persistent dans la mise en oeuvre entre le secteur bancaire et les institutions financières non bancaires, la quasi-totalité des membres appliquent maintenant la plupart des recommandations financières.

22. La très grande majorité des membres se conforme entièrement aux règles d'identification des clients, mais il existe encore quelques insuffisances notoires en matière de couverture de certaines catégories d'institutions financières non bancaires. Il est cependant préoccupant que les comptes anonymes soient toujours autorisés en Autriche et en Turquie -- même si dans le premier pays cette possibilité est limitée à une catégorie particulière de compte. Tous les membres sont en conformité entière ou substantielle pour ce qui concerne les obligations de conservation des documents par les banques. Pratiquement tous les membres demandent maintenant aux banques d'accorder une attention particulière aux transactions complexes et inhabituellement importantes, et des progrès significatifs ont également été réalisés par les institutions financières non bancaires. Vingt membres exigent des banques qu'elles notifient les transactions suspectes, et le même nombre qu'elles élaborent des programmes spécifiques de lutte contre le blanchiment de capitaux. Toutefois, les résultats concernant le respect de ces recommandations dans le secteur financier non bancaire sont moins satisfaisants.

23. La plupart des membres ont maintenant édicté des directives de lutte contre le blanchiment à l'intention des banques, mais, à ce jour, rares sont ceux qui ont mis au point de telles directives à l'intention de l'ensemble des catégories d'institutions financières non bancaires. De même, la totalité des membres ont pris des mesures pour protéger les banques d'une prise de contrôle ou d'une acquisition par des criminels, mais beaucoup reste encore à faire avant que toutes les catégories d'institutions financières bénéficient de telles mesures.

(iii) Bilan des performances

24. La conclusion générale du récent exercice d'auto-évaluation est que la plupart des membres ont maintenant atteint un niveau acceptable de mise en oeuvre des recommandations, ou sont sur le point de le faire. Cependant, certains membres ont été sensiblement plus lents dans leur action, et en conséquence, ils leur restent encore à créer un dispositif anti-blanchiment satisfaisant. La Nouvelle Zélande a actuellement deux projets de loi déposés devant son Parlement qui introduiront un délit très large de blanchiment de capitaux et un vaste éventail de mesures relatives au secteur financier et aux mouvements transfrontaliers de devises. Il est prévu de promulguer cette législation à la fin de l'année. La Grèce a déjà érigé le blanchiment de capitaux en délit pénal, mais elle doit encore se conformer à un nombre important de recommandations financières. Elle possède désormais un projet de législation traitant des mesures anti-blanchiment dans le secteur financier. Il est évidemment très important que cette législation soit promulguée aussi vite que possible. Jusqu'à présent, la Turquie a mis en oeuvre très peu de recommandations. La Turquie dispose d'un projet de loi contre le blanchiment de l'argent, mais elle n'est pas en mesure de préciser le moment probable de sa promulgation. L'adoption de cette législation doit être accélérée sous le sceau de l'urgence.

Evaluations mutuelles

25. Sept évaluations mutuelles supplémentaires ont été effectuées au cours du GAFI-VI : Nouvelle-Zélande, Portugal, Islande, Singapour, Turquie, et Aruba et Antilles néerlandaises (qui constituent des entités à part à l'intérieur du Royaume des Pays-Bas). Toutes les juridictions membres du GAFI ont maintenant été soumises au processus d'évaluation mutuelle. On trouvera ci-dessous des résumés des rapports rédigés au cours du GAFI-VI.

Nouvelle Zélande

26. A l'exception de quelques cultures illicites de cannabis, surtout pour la consommation intérieure, et certaines productions de morphine et d'héroïne, la Nouvelle Zélande n'est pas un pays producteur de drogue. Elle n'est pas non plus un pays de transit, du fait de sa position géographique. Du point de vue international, l'abus de stupéfiants y reste un problème relativement limité. Il y a également peu d'indications d'un problème significatif de crime organisé ayant des ramifications internationales. L'ampleur du problème de blanchiment est perçue comme relativement faible, mais certains éléments démontrent l'existence d'opérations de blanchiment des fonds provenant du trafic de drogue et des produits de la criminalité commerciale.

27. Les autorités néo-zélandaises sont conscientes des mesures à prendre pour éviter le développement de problèmes graves, et elles sont en train de construire un dispositif anti-blanchiment. Des nouvelles lois relatives à la confiscation des produits de la criminalité et à l'entraide judiciaire sont en vigueur depuis quelque temps. Des projets de lois visant à créer une infraction de blanchiment et à appliquer des mesures antiblanchiment dans le secteur financier ont été introduits, et leur promulgation est attendue avant la fin de 1995. De même, une législation est actuellement préparée pour permettre la ratification de la Convention de Vienne de 1988. La stratégie des autorités repose sur l'incrimination du produit de toutes les infractions graves ; des pouvoirs étendus de confiscation ; la déclaration obligatoire des transactions suspectes par les institutions financières (définies de façon large) ; l'introduction de mesures de surveillance des transferts transfrontaliers de devises ; et le développement d'un réseau de traités d'entraide judiciaire.

28. L'ensemble des lois proposées devraient créer un dispositif antiblanchiment efficace -- la loi sur les produits du crime a déjà fait la preuve de son utilité. Il faut se féliciter de la décision qui a été prise d'opter pour une infraction de blanchiment à caractère général. Les examinateurs ont suggéré que l'efficacité de la loi en pratique pourrait être améliorée par l'inclusion du concept qu'il y a tout lieu de penser ou de soupçonner que les profits sont liés à un crime. Toutefois, selon la loi néo-zélandaise ceci représenterait un manquement à la règle établie pour les délits de ce type, que les autorités ne considèrent pas comme justifié à ce stade. Les mesures proposées relatives aux obligations des institutions financières paraissent très saines, et il faut se féliciter de leur large champ d'application. En outre, dans le contexte néo-zélandais, la mise en place de mesures pour les transferts transfrontaliers de devises est manifestement logique.

29. La Nouvelle Zélande met d'ores et déjà en place un dispositif répressif opérationnel impressionnant. Tous les services appropriés ont des missions clairement définies et entretiennent de bonnes relations de coopération. Les équipes spécialisées dans les enquêtes sur les biens acquis de façon délictueuse ont été mises en place dans chacune des six régions policières, et une unité spéciale chargée de traiter les déclarations de soupçons sera installée au siège de la police. Dans le secteur financier, conformément à l'approche plus générale de la réglementation en Nouvelle Zélande, il est proposé de s'en remettre au marché et aux incitations générales pour s'assurer que les institutions se conformeront aux mesures antiblanchiment plutôt que de créer un système formel de contrôle régulier. Les autorités de

tutelle du secteur financier n'entreprendront donc aucune inspection directe. Les examinateurs ont considéré qu'il devrait y avoir un tel système d'inspections, exercées par les commissaires aux comptes des institutions financières si les autorités de tutelle ne souhaitent intervenir directement. Toutefois, les autorités néo-zélandaises considèrent que, étant donné la nature du secteur financier et la possibilité de sanctions juridiques et administratives pour le non respect des obligations, cela n'est pas nécessaire à ce stade.

30. La Nouvelle Zélande n'a pas encore terminé de mettre en oeuvre des mesures antiblanchiment. Toutefois, elle est en train de se doter d'un dispositif législatif généralement très bon et, compte tenu du mécanisme satisfaisant pour surveiller l'application des lois dans le secteur financier, le dispositif antiblanchiment devrait également se révéler en pratique très efficace.

Portugal

31. Comme le Portugal n'est pas un pays producteur de drogue, le principal problème auquel il se trouve confronté est dû à sa position géographique. Ainsi, le Portugal est utilisé de façon croissante comme une des portes d'entrée de la drogue dans l'espace européen, et il est donc fort probable que des opérations de blanchiment se soient déjà déroulées à l'intérieur des banques portugaises et même en dehors du secteur financier. En effet, un particularisme de la situation du Portugal en matière de blanchiment pourrait être son utilisation lors de la phase de l'intégration.

32. L'adaptation de la législation du Portugal, effectuée en raison de ses engagements internationaux, s'est manifestée par l'adoption récente de deux lois fondamentales. En premier lieu, le décret-loi n° 15/93 du 22 janvier 1993, a défini de façon autonome le crime de blanchiment de capitaux. Ce décret-loi a réaménagé l'ensemble de la législation de lutte contre la drogue du Portugal, à la suite de la ratification par celui-ci de la Convention de Vienne des Nations-Unies. En second lieu, la Directive du Conseil 91/308/CEE du 10 juin 1991 a été transposée dans le système juridique portugais par le décret-loi n° 313/93 du 15 septembre, qui contient les principales mesures relatives à la prévention du blanchiment de capitaux dans le système financier. Le dispositif de prévention de blanchiment de capitaux vise toutes les catégories d'institutions financières : établissements de crédit quelque soit leur statut, sociétés de bourse, bureaux de change, sociétés d'assurances, intermédiaires des marchés et services financiers de la poste.

33. Les mesures contenues dans le décret-loi du 15 septembre 1993 sont globalement conformes aux recommandations du GAFI sur les questions financières. Tout le champ des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux figure dans les textes : identification, conservations des documents, déclaration de soupçons, règles et contrôles internes. La mise en oeuvre de ces dispositions est renforcée par des instructions de Banco de Portugal et de l'Instituto de Seguros.

34. La Banco de Portugal et l'Instituto de Seguros ont montré leur détermination à lutter contre le phénomène de blanchiment de capitaux. Ces deux autorités ont notamment pour mission de vérifier que les entités soumises à leur contrôle respectent les dispositions du décret-loi n° 313/93. En cas de non respect, les deux autorités pourront proposer au ministre des finances de prendre des sanctions sévères à l'égard des contrevenants.

35. Comme pour beaucoup d'autres membres du GAFI, des progrès supplémentaires pourraient améliorer le dispositif mis en place. Un des principaux problèmes identifiés concerne la limitation de l'infraction de blanchiment de capitaux aux seuls produits du trafic de stupéfiants. Outre les difficultés qu'elle peut engendrer dans le fonctionnement du système portugais de déclaration des transactions suspectes, la définition actuelle du blanchiment risque également d'affecter la coopération internationale.

L'efficacité de cette dernière peut également être amoindrie par l'impossibilité pour les autorités portugaises chargées des enquêtes criminelles d'échanger des informations avec des autorités étrangères de nature administrative. La volonté du Portugal de coopérer au plan international doit quand même être reconnue. En témoigne la ratification très récente de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale.

36. La transposition par le Portugal des recommandations du GAFI a été faite avec cohérence et sérieux. Elle paraît globalement très satisfaisante en ce qui concerne le dispositif législatif et réglementaire, avec cependant une réserve générale relative au champ de l'incrimination de blanchiment ainsi que celui de la déclaration de soupçons. Outre ce problème, la principale question en suspens à la suite de l'évaluation paraît être celle de l'efficacité des mesures prises, à cause de leur récente mise en oeuvre. Néanmoins, le dispositif du Portugal peut être, d'ores et déjà, considéré comme conforme à la quasi-totalité des recommandations du GAFI.

Islande

37. L'Islande ne produit pas de stupéfiants et n'est pas davantage un pays de transit. Elle connaît cependant un problème grandissant de trafic et de consommation de stupéfiants, mais à une moindre échelle que la plupart des pays développés. Il y a peu d'indications de blanchiment de capitaux en Islande, bien que les enquêtes menées sur des affaires de drogue aient fait apparaître l'existence d'opérations de blanchiment. Il est généralement admis que les délits financiers ne donnent pas lieu à des opérations de blanchiment de capitaux de quelconque ampleur.

38. Néanmoins, les autorités islandaises ont reconnu que le blanchiment de capitaux était un problème potentiel et ont engagé une action pour mettre en place des mesures préventives. Un délit spécifique de blanchiment de capitaux provenant de la drogue a été créé en 1993, et il est envisagé de modifier le Code pénal pour élargir le délit spécifique de blanchiment afin qu'il couvre l'ensemble des produits tirés d'activités criminelles en général. Le délit s'applique aux tentatives de blanchiment de capitaux ainsi qu'à la réalisation effective d'un tel acte, et il s'applique également aux ressources tirées d'infractions perpétrées hors d'Islande. Les institutions financières sont soumises à la responsabilité pénale des sociétés pour blanchiment de capitaux.

39. Le Code pénal islandais prévoit la confiscation des produits des activités criminelles, y compris le blanchiment de capitaux, et des moyens pour les perpétrer. Les lois prévoient également la perquisition, la saisie et le gel des biens. En ce qui concerne la coopération internationale, l'Islande n'est pas encore partie à la Convention de Vienne de 1988, ni à la Convention européenne de 1990 relative au blanchiment de capitaux, mais elle a l'intention de ratifier ces deux traités. Elle peut apporter une entraide judiciaire à d'autres pays (y compris la mise en oeuvre de la confiscation et de mesures provisoires), sous réserve qu'il y ait une double incrimination. Les mesures applicables au secteur financier figurent dans une loi de 1993, et couvrent l'identification des clients, la conservation des documents, la notification obligatoire des transactions suspectes, et les obligations concernant les systèmes de contrôle interne et de formation. Bien que les mesures elles-mêmes soient satisfaisantes, il est recommandé que leur portée soit étendue à toutes les institutions qui conduisent des activités financières, comme cela a été déjà fait pour ce qui concerne la déclaration des transactions suspectes.

40. Même si certaines mesures sont encore nécessaires pour compléter le cadre législatif contre le blanchiment de capitaux, la principale tâche à laquelle les autorités islandaises doivent désormais faire face est de faire en sorte que les nouveaux systèmes soient effectivement mis en oeuvre. Le besoin de promouvoir une plus grande conscience du problème de blanchiment de capitaux par les institutions financières a été constaté, et des directives relatives aux procédures de déclaration des transactions

suspectes ont été publiées à la fin de 1994. Un comité consultatif, composé de représentants des agences gouvernementales chargées de la lutte contre le blanchiment de capitaux et des représentants des institutions financières soumises aux obligations anti-blanchiment, a été établi en 1994 pour surveiller les effets des nouvelles lois et des systèmes, et pour conseiller les autorités.

41. La conclusion générale doit être que l'Islande a pris un bon départ vers la mise en place d'un dispositif efficace de lutte contre le blanchiment de capitaux. Il s'agit maintenant de poursuivre le travail entrepris.

Singapour

42. Comme aucune drogue n'est cultivée à Singapour, les stupéfiants illicites, et particulièrement l'héroïne, sont importés du "Triangle d'or" à travers des pays voisins. Par ailleurs, l'une des routes empruntées par les trafiquants pour acheminer la drogue du "Triangle d'or" vers les pays occidentaux utilise Singapour comme point de passage.² Les produits du trafic de drogue à Singapour peuvent donc être divisés en deux catégories, celui du trafic local et celui du trafic international. Comme d'autres centres financiers, la place financière sophistiquée de Singapour, un réseau efficace de communications et l'absence de contrôle des changes en font une cible pour les blanchisseurs d'argent.

43. Singapour, qui est devenu membre du GAFI en septembre 1991, a concentré son attention sur la mise en oeuvre de normes élevées en matière de réglementation financière. L'Autorité monétaire de Singapour (AMS), qui est chargée de la réglementation et de la surveillance du secteur financier, a imposé de rigoureux critères d'admission aux banques et autres institutions financières souhaitant entrer dans ce secteur.

44. De plus, la loi sur le trafic de stupéfiants (confiscation des profits) d'octobre 1992 (LTS) a fait du blanchiment de l'argent de la drogue une infraction pénale. La LTS contenant les principes généraux de la lutte contre le blanchiment d'argent, elle est complétée par un certain nombre de directives.

L'Autorité monétaire de Singapour a émis des Directives sur la prévention du blanchiment de capitaux adressées aux banques commerciales, banques d'affaires, sociétés financières, sociétés de bourse, conseillers en placements et courtiers en contrats à terme. L'Association des banques de Singapour, la Bourse des valeurs de Singapour, et le Marché à terme international de Singapour ont émis des directives pour leurs membres sur le blanchiment d'argent. Enfin, l'AMS a adressé à tous les bureaux de change et bureaux de transmission de fonds une circulaire leur imposant des obligations de conservation des documents.

45. Les dispositions contenues dans la LTS et les directives sont globalement conformes aux recommandations du GAFI sur le système financier : identification des clients et des bénéficiaires effectifs des comptes, conservation des documents, coopération avec les autorités opérationnelles traitement des opérations suspectes, règles et contrôles internes. Des mesures satisfaisantes ont été prises pour empêcher les délits de blanchiment d'argent dans le centre financier de Singapour. La LTS et les directives de l'AMS fournissent une base solide pour contrer le blanchiment de capitaux. La sévérité des

² Toutefois, en raison de la sévérité de la loi de Singapour contre le trafic de drogue et de son application vigoureuse (peine de mort obligatoire), le nombre de cas dans lesquels les drogues envoyées dans des pays occidentaux utilisent Singapour comme point de passage a été faible et décline.

sanctions infligées aux trafiquants de drogue et l'enregistrement de toutes les sociétés et entreprises contribueront aussi, même indirectement, à la lutte contre le blanchiment d'argent.

46. Toutefois, l'un des principaux problèmes décelés est que des poursuites pour blanchiment d'argent ne peuvent être exercées que dans des affaires où intervient le produit d'un trafic de drogue. L'augmentation de la criminalité en col blanc et de la fraude financière montre clairement que le centre financier de Singapour pourrait être en train de devenir la cible d'associations de malfaiteurs et de blanchisseurs d'argent. Des mesures dirigées contre le blanchiment du produit d'activités illégales autres que le trafic de stupéfiants seraient un moyen efficace de lutter contre ces crimes. Il serait donc souhaitable que Singapour élargisse la définition du blanchiment d'argent pour qu'elle couvre le blanchiment du produit de toute infraction primaire génératrice de profits importants, ainsi que de celui de toutes les autres infractions graves. Il y a lieu de mentionner un autre problème : Singapour n'a pas encore conclu de traités bilatéraux ou multilatéraux. Singapour devrait donc ratifier la convention de Vienne et conclure des traités d'entraide judiciaire, dès que possible.

47. Singapour a pris les mesures requises pour respecter l'esprit des recommandations du GAFI. La plupart de ces dernières ont été prises en compte par les autorités de Singapour. Toutefois, la mesure dans laquelle les recommandations seront mises en oeuvre demeure incertaine, et l'efficacité des mesures prises reste à prouver.

Turquie

48. Située entre les continents asiatique, européen et africain, la Turquie fait partie de la "route des Balkans" par laquelle les drogues produites en Asie du sud-ouest et au Moyen-Orient sont acheminées vers les pays consommateurs d'Europe septentrionale et occidentale. Il ne fait guère de doute que la Turquie constitue une cible attrayante pour les personnes qui se livrent au blanchiment de capitaux en raison de l'ouverture rapide de son économie et de son système financier au marché mondial, et de son rôle en tant que pays de transit pour le trafic de drogue. Etant donné la faiblesse relative de la consommation de drogue en Turquie et le peu de rentabilité du marché local, ainsi que l'assouplissement du contrôle des changes, il est probable que c'est d'Europe qu'arrivent les capitaux liés à la drogue, soit pour être blanchis en Turquie, soit pour y être placés une fois blanchis.

49. Le blanchiment de capitaux n'est pas encore défini comme un délit en Turquie, et aucune mesure de lutte contre le blanchiment de capitaux n'a été prise jusqu'à présent. Quatre ans après que la Turquie ait adhéré au GAFI, toutes les initiatives de lutte contre le blanchiment de capitaux reposent sur l'adoption du projet de loi sur la prévention du trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes et du blanchiment de capitaux. Outre des dispositions administratives, ce texte, qui a été présenté au Parlement en octobre 1994, fait du blanchiment de capitaux un délit, et contient de nouvelles dispositions en matière de confiscation, de gel et de livraisons surveillées. Le gouvernement turc a également l'intention de transposer dans la législation nationale la Convention de 1988 des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes ainsi que 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. La Convention des Nations-Unies a également été soumise au Parlement pour ratification, en octobre 1994.

50. Ce projet de loi contient une définition large du délit de blanchiment de capitaux, ce dont il faut se féliciter. Cependant, les dispositions complémentaires doivent être mises au point par la Direction pour le dépistage et l'examen des délits financiers qui aura la possibilité de recommander de nouvelles modifications à la loi, concernant par exemple l'identification des clients, la notification des transactions

suspectes, le secret bancaire, etc. Ce processus législatif aura probablement pour effet de ralentir la mise en oeuvre des recommandations du GAFI.

51 Malgré la volonté déclarée des autorités de s'attaquer à ce problème, la lutte contre le blanchiment de capitaux n'a qu'une faible priorité à leurs yeux. Quatre ans après avoir adhéré au GAFI et après bon nombre de consultations internes, un projet de loi vient seulement maintenant d'être présenté au Parlement. En outre, il n'est pas aisé de dire quand ce projet de loi sera effectivement voté. Outre la création d'un délit de blanchiment de capitaux et l'adoption de mesures connexes limitées, le projet de loi sur la prévention du blanchiment de capitaux crée simplement un organe chargé d'examiner les problèmes et de recommander de nouvelles lois ou réglementations au Conseil des Ministres. Bien que la raison avancée pour justifier cette formule soit la flexibilité de la structure mise en place, le cadre ainsi proposé reste très lâche, et le véritable travail reste encore à faire. Il n'a donc pas été possible d'évaluer effectivement les mesures turques de lutte contre le blanchiment de capitaux au regard des recommandations du GAFI étant donné que ces mesures n'existent pas, même en projet.

52. Jusqu'à présent, les autorités turques ont simplement centré leurs efforts sur la nécessité de faire du blanchiment de capitaux un délit. Pour lutter efficacement contre ce délit, il est également nécessaire d'adopter tout un ensemble de réglementations claires, définissant les rôles des différentes institutions du secteur financier.

Aruba et les Antilles néerlandaises

53. Aruba et les Antilles néerlandaises ont été traitées dans l'évaluation du Royaume des Pays-Bas qui a été conduite lors du GAFI-V. Toutefois, il n'avait pas été possible à ce stade d'effectuer des visites sur place dans ces deux juridictions. Il avait donc été convenu qu'une évaluation supplémentaire, comprenant un examen sur place, aurait lieu. Celui s'est déroulé en mars 1995.

Aruba

54. Aruba est un producteur de drogue de faible importance. Toutefois, à cause de sa situation géographique et des liaisons de transport, elle est devenue un point de passage très important pour les narco-trafiquants, avec un effet inéluctable sur la consommation de la drogue dans l'île elle-même. Aruba possède un secteur financier de taille modeste, comprenant des opérations bancaires extraterritoriales et la prestation de services de création et d'enregistrement des sociétés. Il y a également bon nombre de casinos et une zone franche où on peut acheter des biens de consommation hors taxes pour l'exportation. Les autorités d'Aruba considèrent qu'il y a peu de raisons de penser que des opérations de blanchiment de capitaux de grande ampleur puissent avoir lieu dans le secteur bancaire, tout en reconnaissant les possibilités de blanchiment dans le secteur non-bancaire offshore et dans les casinos.

55. La stratégie antiblanchiment d'Aruba est axée sur l'incrimination du blanchiment des produits de n'importe quel crime ; la proposition de ratification de la Convention de Vienne de 1988 et de la Convention du Conseil d'Europe de 1990 ; de nouveaux pouvoirs de confiscation plus flexibles ; une proposition d'obligation pour les institutions financières de déclarer toutes les transactions inhabituelles (définies selon une liste publiée d'indicateurs) ; l'introduction de procédures obligatoires d'identification des clients ; et des directives administratives relatives aux mesures antiblanchiment que toutes les institutions contrôlées doivent observer. A l'exception de l'infraction de blanchiment de capitaux elle-même (qui a été promulguée à la fin de 1993), Aruba n'a encore mis en place des lois et des systèmes pour combattre le blanchiment. Toutefois, la plupart des mesures nécessaires ont maintenant été préparées, et on espère qu'elles seront promulguées avant la fin de l'année. L'infraction de blanchiment de capitaux est louable, et les divers autres projets de loi devraient en général fournir un bon système.

Toutefois, il est recommandé que les mesures antiblanchiment relatives au secteur financier devraient viser tous les prestataires de services financiers, y compris les casinos -- dans leur rédaction actuelle, il y a des lacunes au niveau de leur champ d'application. Il est évidemment important que les lois soient promulguées et mises en application aussi vite que possible.

56. La mise en oeuvre efficace des nouveaux systèmes reste la tâche à accomplir. Celle-ci présentera un défi particulier dans le secteur opérationnel. Le Service des déclarations de transactions inhabituelles aura besoin d'une dotation en personnel suffisante, et les autorités opérationnelles auront besoin de développer les moyens nécessaires pour mener des enquêtes financières. Le besoin d'aide extérieure est reconnu. La zone franche d'Aruba représente un point particulier de vulnérabilité qui est susceptible d'abus par les blanchisseurs, du fait que bon nombre des affaires y sont effectuées en espèces. Il est recommandé que cette zone soit inspectée dès que les pouvoirs nécessaires seront disponibles.

57. Dans le secteur financier, la conscience de la menace de blanchiment est élevée, et la Banque Centrale a joué un rôle majeur dans les efforts antiblanchiment. Cependant, la Banque a vraiment besoin de pouvoirs prudeniels plus efficaces afin d'exercer une surveillance adéquate de la conformité avec les obligations antiblanchiment.

Les Antilles néerlandaises

58. Les Antilles néerlandaises ne sont pas un producteur significatif de drogue, mais elles constituent un point de passage de plus en plus important pour la contrebande de cocaïne. L'abus de cocaïne est actuellement largement répandu au sein de la population. Les Antilles néerlandaises ont un secteur financier significatif par rapport à leur taille, et qui revêt de l'importance à la fois comme centre bancaire extraterritorial, et en tant que centre pour la formation et l'enregistrement des sociétés extraterritoriales et des sociétés fiduciaires. Il n'existe pas d'information suffisante pour évaluer l'ampleur avec laquelle se produit le blanchiment de l'argent, mais il y a eu deux poursuites pour blanchiment, et les institutions financières ont, en outre, notifié à la Banque Centrale bon nombre de tentatives de transactions supposées être suspectes.

59. Les Antilles néerlandaises ont promulgué un délit de blanchiment de l'argent visant tous les crimes en mai 1993, mais aucune mesure nouvelle a été mise en vigueur depuis lors. Une législation a maintenant été introduite ou est en cours de préparation pour rendre obligatoire la déclaration des transactions inhabituelles ; imposer des obligations statutaires concernant l'identification des clients ; améliorer les procédures de confiscation, et permettre la ratification des conventions de Vienne et du Conseil de l'Europe. On espère que les diverses lois seront promulguées vers la fin de l'année. En outre, la Banque Centrale possède des directives sur le blanchiment de capitaux en vigueur pour les banques depuis la fin de 1992.

60. Les Antilles néerlandaises sont dotées d'une bonne loi sur le blanchiment de l'argent, et les autres mesures proposées devraient généralement fournir un cadre juridique satisfaisant pour combattre le blanchiment de capitaux, sous réserve d'assurer la couverture nécessaire du secteur financier. De nouveau, étant donné les retards qui ont été pris, la promulgation des diverses lois doit être accélérée. Les Antilles néerlandaises sont assez avancées dans leurs projets pour faire face aux défis posés par la nouvelle législation, et elles sont déjà en train de conduire une étude détaillée pour l'établissement d'un Service des déclarations de transactions inhabituelles. Il est aussi prévu d'augmenter les ressources opérationnelles dévolues à l'investigation du crime financier, et de créer une brigade spéciale d'enquête financière au sein des forces de police. Toutefois, une contrainte pèse sur les ressources, et les Antilles néerlandaises auront besoin d'aide pour obtenir l'expertise nécessaire.

61. La conscience de la menace du blanchiment de l'argent est élevée dans le secteur financier. La Banque Centrale a été régulièrement active dans la promotion de mesures anti-blanchiment. Elle est dotée de tous les pouvoirs prudeniels nécessaires dont elle a besoin dans ce domaine, et qui comprennent désormais des contrôles de conformité aux mesures anti-blanchiment dans ces examens de supervision des institutions de crédit.

Evaluation horizontale des mesures adoptées par les membres pour mettre en oeuvre les recommandations du GAFI en matière de déclaration des transactions suspectes

62. Cette évaluation a été réalisée à partir d'un questionnaire normalisé, conçu dans le but de recueillir des informations sur les caractéristiques des systèmes de notification des transactions suspectes des membres du GAFI et les résultats obtenus jusqu'à présent. Le Secrétariat a rédigé une synthèse des réponses qui a été examinée lors de la réunion plénière de juin.

63. Vingt-et-un membres disposent maintenant de systèmes de notification, bien que, dans la plupart des cas, ces systèmes ne fonctionnent que depuis très peu de temps. La grande majorité de ces membres exigent des institutions financières la notification des transactions suspectes et, dans un cas, des transactions inhabituelles, encore que pour quatre d'entre eux, cette exigence se limite aux affaires présumées liées au trafic de stupéfiants. La pratique diffère considérablement pour ce qui est de l'organisme à qui la notification doit être transmise. Chez certains membres, elle doit être faite directement auprès de la police ou des services opérationnels ou des autorités judiciaires. D'autres ont opté pour un organisme intermédiaire -- qu'il s'agisse d'un service chargé de la réglementation financière ou d'un organe créé pour la circonstance. En règle générale, et quelle que soit la formule choisie, les notifications sont traitées rapidement.

64. L'évaluation des résultats obtenus grâce aux systèmes de notification ne peut, à ce stade, qu'être provisoire. On constate d'importants écarts entre les membres du GAFI quant au nombre de transactions suspectes signalées à ce jour. Les différences quant à la taille des juridictions et la date depuis laquelle les systèmes fonctionnent, n'expliquent qu'en partie ce phénomène. Il existe également de fortes variations dans les pourcentages de notifications ayant débouché sur une enquête. Cependant, l'expérience générale a montré que jusqu'à présent, les cas de notification de transactions suspectes ayant entraîné des poursuites et des condamnations sont peu nombreux. Par contre, à de multiples reprises, les notifications ont permis de recueillir des informations et des renseignements précieux pour les enquêtes déjà en cours.

65. Globalement, la majorité des membres considèrent que leurs systèmes de notification fonctionnent bien ou répondent à leurs attentes. Toutefois, on a pu identifier un certain nombre de contraintes liées, pour certaines, au cadre juridique (exemple : définition restrictive des transactions devant faire l'objet d'une notification ou couverture restreinte des institutions soumises à une telle exigence) et pour d'autres, à des difficultés tenant plutôt au fonctionnement du système (volume, qualité et actualité des notifications). Il convient également de poursuivre les efforts de façon à faciliter l'échange d'informations sur les transactions suspectes au niveau international. Il importe à cet égard d'établir des contacts bilatéraux avec les homologues étrangers et de mettre au point des accords de coopération.

II. SUIVI DE L'ÉVOLUTION DES TECHNIQUES DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET PERFECTIONNEMENT DES RECOMMANDATIONS DU GAFI

66. Au cours de ses travaux durant le cycle 1994-1995, le GAFI a mené à bien un certain nombre de projets dans ce domaine. L'étude annuelle de l'évolution des techniques de blanchiment de l'argent et des contre-mesures a été réorientée pour tenter dans la mesure du possible d'établir une vue d'ensemble synthétique des tendances et des techniques. La question de la menace que représente le crime organisé russe a, dans cette perspective, fait l'objet d'une attention particulière. En ce qui concerne les contre-mesures, le GAFI a achevé son étude des méthodes possibles de lutte contre le blanchiment par l'intermédiaire du secteur non financier. Il a également terminé son examen des mesures visant à remédier à la vulnérabilité des bureaux de change en matière de blanchiment, et il a adopté une note interprétative précisant l'application à ces établissements des recommandations du GAFI relatives au secteur financier. Ont également été étudiées avec attention les mesures prises par les membres en matière de transferts électroniques de fonds. Enfin, l'examen de l'inventaire des quarante recommandations a été entamé.

Tendances et techniques du blanchiment de capitaux : enquête 1994-1995

67. Le GAFI réalise ce type d'enquête depuis un certain nombre de sessions, mais l'accent portait jusqu'à présent presque exclusivement sur l'évolution chez ses membres. Au cours du GAFI-VI, il a été décidé de tenter d'adopter une approche globale et de réunir autant d'informations que possible sur les juridictions membres et non membres, tout en sachant que, pour ces dernières, les données seraient inévitablement incomplètes. On trouvera dans les paragraphes suivants un résumé des conclusions de l'enquête de cette année.

68. Il est très difficile de donner une estimation satisfaisante du montant total des capitaux blanchis chaque année dans le monde, bien que l'on considère en général que les sommes en cause se chiffrent en centaine de milliards de dollars. Des travaux supplémentaires seront menés en vue de déterminer s'il est possible de fixer un ordre de grandeur raisonnablement utilisable. Le trafic de stupéfiants reste la plus grande source de produits illicites, mais l'on pense que dans certains pays la délinquance financière (faillites, manipulations financières, avances sur commissions, etc., à caractère frauduleux) est également génératrice de fonds d'origine criminelle. A l'évidence, il existe également une relation étroite entre le blanchiment de capitaux et le crime organisé et ses multiples activités.

69. Dans les pays où des mesures efficaces de lutte contre le blanchiment ont été prises, on observe une tendance générale marquée à délaissier le secteur bancaire au profit des institutions financières non bancaires et des activités non financières. Toutefois, les banques restent un moyen privilégié de blanchiment, encore que les méthodes employées soient maintenant plus sophistiquées que les simples dépôts de sommes importantes en liquide. Les criminels recourent de plus en plus aux banques de second plan et aux comptes ouverts au nom de sociétés extraterritoriales. L'utilisation de bureaux de représentation de banques étrangères à des fins de blanchiment a également été constatée. En outre, le risque de corruption des établissements bancaires et de leur personnel reste toujours important.

70. En dehors du secteur bancaire, les changeurs manuels jouent un rôle significatif au stade du placement. Des établissements modestes et officieux ont été utilisés pour transférer de grosses sommes d'argent. D'importants réseaux bancaires clandestins sont aussi intensivement utilisés en Asie. Dans le secteur des assurances, les bons d'assurances à prime unique de toutes sortes constituent un moyen de blanchiment de plus en plus populaire. Les preuves tangibles de blanchiment à travers les sociétés de bourse sont rares, mais l'on considère que ce fait tient plus à la difficulté à repérer les activités de blanchiment dans ce secteur qu'à leur éventuel caractère marginal.

71. En dehors du secteur financier, divers types d'activités sont utilisés dans les réseaux de blanchiment et la création de sociétés écrans dans des juridictions où la transparence de la propriété n'existe pas, constituent toujours un moyen privilégié de blanchiment. Les casinos et autres maisons de jeux sont utilisés au stade du placement. Des produits illicites de montants importants sont également investis dans l'immobilier et les activités liées au tourisme et aux loisirs. Dans certains pays, l'imposition de mesures de lutte contre le blanchiment a eu notamment pour résultat d'entraîner un regain des transferts à l'étranger des produits illicites en espèces, qui prend des formes de plus en plus sophistiquées. Enfin, on constate en matière de blanchiment un recours accru au commerce international -- les produits du crime sont utilisés pour acquérir des biens qui sont exportés puis revendus.

72. Face à l'évolution du caractère de la menace du blanchiment d'argent, un certain nombre de membres du GAFI ont apporté des améliorations à leur cadre général de lutte (ou se proposent de le faire). Parmi ces améliorations figurent : l'élargissement du champ d'application du délit de blanchiment d'argent ; l'intégration dans le cadre réglementaire de lutte contre le blanchiment de catégories supplémentaires d'activités et d'établissements, tels que les bureaux de change et les organismes de crédit à la consommation ; et le renforcement des systèmes opérationnels et de contrôle. De façon plus générale, on s'est accordé sur le fait que la tendance générale à une plus grande diversification des méthodes de blanchiment rendait plus important le développement d'une coopération et d'un dialogue réguliers entre les organismes opérationnels et les entreprises appartenant ou non au secteur financier. La coopération entre autorités opérationnelles au niveau international peut encore être améliorée -- notamment au niveau de la création d'un réseau de transmission rapide des informations relatives aux transactions suspectes ou aux activités criminelles.

Le crime organisé russe

73. La mise en commun de l'expérience des membres concernant ce problème a révélé une situation complexe. A l'évidence, d'importantes sommes d'origine criminelle en provenance de Russie et d'Europe orientale sont transférées à l'Ouest à des fins de blanchiment et d'investissements. Toutefois, les organisations criminelles russes sont actives dans de nombreux pays de diverses régions du monde. Les produits de leurs activités doivent être blanchis à l'Ouest et/ou rapatriés en Russie. Ainsi, bien que tout indique que l'essentiel des mouvements se fait de l'Est vers l'Ouest, des fonds sont également rapatriés vers la Russie. Il est certes difficile d'évaluer l'importance de la Russie en tant que centre de blanchiment international de capitaux, mais ce pays possède actuellement nombre des caractéristiques qui rendent un pays particulièrement attractif aux yeux de ceux qui se livrent à cette activité, parmi lesquelles l'absence de contre-mesures efficaces.

74. Pour ce qui est des transferts de fonds à partir de la Russie, ils sont encore pour une part importante opérés sous forme de transports d'espèces déposées ensuite par des particuliers auprès de banques dans les principaux centres financiers. Toutefois, on constate également la création de sociétés dans des juridictions extraterritoriales et/ou d'entreprises commerciales dans les pays membres du GAFI et l'ouverture de comptes à leur nom auprès d'institutions financières. De plus, les organisations russes opèrent d'importants investissements dans l'immobilier, l'hôtellerie, la restauration et les activités touristiques dans un certain nombre de pays.

75. Pour ce qui est des contre-mesures, il importe aussi vite que possible de mettre en place en Russie un cadre efficace de lutte contre le blanchiment de capitaux. Dans ce contexte, les membres du GAFI doivent coordonner leurs efforts d'assistance et de coopération technique avec les services opérationnels dans l'ex-Union soviétique.

Utilisation d'entreprises non-financières à des fins de blanchiment de capitaux

76. Au cours du cycle 1993-1994, le GAFI avait entamé un examen de la façon dont les entreprises non-financières pouvaient être exploitées à des fins de blanchiment, mais il n'était pas parvenu à des conclusions définitives quant aux contre-mesures qui pourraient être prises. Cette étude a donc été reprise cette année.

77. Les entreprises non-financières englobent un large éventail d'activités et, dans la plupart des cas, ne font l'objet d'aucune réglementation spécifique quant à leur fonctionnement. Toutefois, on peut envisager l'application à l'ensemble du secteur commercial de quelques mesures à caractère général qui auraient pour effet d'accroître les risques auxquels s'exposent ceux qui se livrent au blanchiment de capitaux. Quatre types de mesures possibles méritant d'être étudiés ont été répertoriés :

(i) des mesures appropriées pour recenser les propriétaires des sociétés et autres entreprises (et les transferts importants de propriété), et de garantir l'accès à ce type de données aux autorités compétentes en matière d'enquêtes sur le blanchiment de capitaux ;

(ii) des mesures appropriées visant à contraindre ou encourager les contrôleurs financiers extérieurs des entreprises où les services publics à notifier aux autorités compétentes tout soupçon raisonnable de blanchiment de capitaux qu'ils pourraient avoir à l'occasion de leur intervention ;

(iii) des mesures permettant aux services opérationnels de confier à leurs agents des opérations d'infiltration ; et

(iv) diverses mesures visant à empêcher ceux qui se livrent au blanchiment de capitaux, d'effectuer d'importantes transactions en espèces.

78. On peut également relever deux grandes catégories d'activités dans lesquelles des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux plus spécifiques pourraient être nécessaires : le secteur des jeux (casinos, maisons de jeux et bookmakers), et le commerce des objets de grande valeur (antiquaires, agents immobiliers, etc.). Pour le premier secteur, on pourrait envisager l'application de mesures anti-blanchiment comparables à celles adoptées pour le secteur financier en les adaptant comme il convient. Pour ce qui est du commerce des articles de grande valeur, on pourrait étudier la possibilité d'appliquer quelques mesures fondamentales telles que la notification des transactions suspectes et la promotion de directives visant à aider ces commerçants à détecter les comportements suspects.

79. Les travaux menés dans le domaine des entreprises non-financières serviront de documentation de référence pour l'examen de l'inventaire des quarante Recommandations du GAFI.

Bureaux de change

80. Dans la mesure où de nombreux indices montrent que les bureaux de change sont particulièrement susceptibles d'être utilisés, et de façon croissante, par les réseaux de blanchiment, le GAFI a accordé une attention particulière à l'application de contre-mesures à ces entités. Les Recommandations du GAFI traitant du renforcement du rôle du système financier concernent aussi bien les institutions financières non-bancaires que les banques et, en tant que telles, sont déjà applicables aux bureaux de change. Toutefois, on a convenu qu'il serait utile d'adopter une note interprétative en vue de préciser leur application. Les principaux éléments de cette note sont les suivants : les membres du GAFI devraient, au minimum, disposer d'un système efficace dans lequel les bureaux de change seraient connus ou déclarés auprès des autorités concernées ; les bureaux de change devraient être soumis à la même

réglementation de lutte contre le blanchiment de capitaux que les autres institutions financières, et il conviendrait d'assurer la mise en place et le fonctionnement de mécanismes de contrôle du respect de ces prescriptions ; il faudrait prendre des dispositions efficaces pour veiller à ce que les bureaux de change soient au fait de leurs responsabilités en matière de lutte contre le blanchiment. Le texte complet de cette note interprétative figure en annexe.

Transferts électroniques de fonds

81. Le GAFI a poursuivi l'étude des progrès réalisés par ses membres dans l'application des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux par les transferts électroniques internationaux de fonds. La grande majorité des membres du GAFI ont pris des dispositions visant à encourager les utilisateurs du système SWIFT dans leurs juridictions à respecter la circulaire SWIFT du 30 juillet 1992. Toutefois, on constate toujours des lacunes au niveau des messages reçus, et une perte d'information liée au manque de compatibilité entre les systèmes de paiements nationaux et le système SWIFT peut se produire.

82. A la lumière des préoccupations sur un éventuel déplacement du problème en direction des systèmes de paiements transfrontières autres que SWIFT, le GAFI est entré en contact avec la société Western Union qui joue un rôle croissant dans le domaine des transferts électroniques internationaux. Les membres du GAFI se sont ainsi adressés aux représentants locaux de cette société dans leurs juridictions pour leur rappeler l'importance des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux.

Examen de l'inventaire des quarante Recommandations du GAFI

83. A l'issue de la première série d'évaluations mutuelles des membres du GAFI, le Groupe a entamé un inventaire portant à la fois sur les quarante Recommandations approuvées en 1990 et les diverses notes interprétatives adoptées au cours des sessions suivantes. Le propos de cet exercice est d'apporter à ces recommandations les modifications nécessaires à la lumière des éléments recueillis à l'occasion des enquêtes annuelles sur l'évolution des techniques de blanchiment de capitaux et de l'expérience des membres du GAFI dans la mise en oeuvre des Recommandations.

84. Les membres ont fait part de leur opinion quant aux modifications éventuelles qu'il conviendrait d'apporter aux Recommandations et aux notes interprétatives, et il est également prévu de recueillir l'avis de représentants du secteur financier. L'exercice d'inventaire sera poursuivi durant le GAFI-VII.

III. RELATIONS EXTERIEURES

Stratégie

85. La stratégie du GAFI en matière de contacts avec les juridictions non membres repose sur trois grands principes. Premièrement, les activités doivent avoir pour objectif de persuader ces juridictions d'adopter les Recommandations du GAFI et porter sur le suivi et le renforcement de ce processus, plutôt que sur la simple prestation de services de formation et d'assistance technique de routine (encore qu'il soit admis que, dans certains cas, ce type d'assistance puisse constituer le meilleur moyen de favoriser l'adoption des Recommandations). Deuxièmement, le GAFI doit, dans la plus grande mesure possible, coopérer et collaborer avec les organisations internationales et régionales participant aux efforts de lutte contre le blanchiment de capitaux. Troisièmement, la poursuite d'une approche souple permettant de moduler les activités en fonction de la situation de la région ou des pays concernés est une nécessité considérée comme acquise.

86. Inévitablement, le GAFI ne peut pas simultanément couvrir tous les pays intéressés. Dans la détermination de ses priorités, il tient compte de l'importance effective ou potentielle du problème du blanchiment de capitaux dans le pays concerné (et, notamment, de son importance actuelle ou future en tant que centre financier et de l'état d'avancement des contre-mesures) ; et des possibilités pour le GAFI d'intervenir de façon positive dans la progression de la mise en oeuvre des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux. Le GAFI s'attache en outre à éviter les doubles emplois avec les autres organismes.

Initiatives entreprises dans le cadre du GAFI-VI

87. Le GAFI a mené un certain nombre d'activités de relations extérieures dans diverses parties du monde, soit de façon bilatérale, soit en collaboration avec d'autres organismes régionaux ou internationaux. L'un des événements majeurs en la matière a été la création d'un Secrétariat du GAFI pour la région Asie. La capacité du Groupe à encourager la lutte contre le blanchiment de capitaux dans cette importante région devrait ainsi s'en trouver grandement renforcée. On trouvera ci-après un résumé par région des diverses activités menées par le GAFI en 1994-1995.

Asie

88. En collaboration avec le Secrétariat du Commonwealth, avec l'aide du PNUCID, et à l'invitation du gouvernement de Malaisie, le GAFI a tenu fin 1994 à Kuala Lumpur son deuxième Symposium sur le blanchiment de capitaux en Asie. Ont participé à ce symposium des représentants de dix-sept pays ou régions non membres du GAFI, de dix membres du GAFI et d'un certain nombre d'organisations internationales et régionales.

89. Le symposium a examiné la menace du blanchiment dans cette région et les progrès réalisés dans l'adoption de mesures de lutte contre cette menace. Le niveau de conscience du problème du blanchiment dans la région, et la mise au point de mesures de lutte ont considérablement progressé depuis le premier symposium (tenu à Singapour en avril 1993). Il a été convenu que les efforts devaient être poursuivis. Seize des gouvernements représentés au symposium ont déjà souscrit aux Recommandations du GAFI et accepté de les mettre en oeuvre, et tous les autres gouvernements présents ont été invités à faire de même. Un troisième symposium sera organisé à Tokyo en décembre 1995, afin d'évaluer les progrès réalisés.

90. Le Secrétariat du GAFI pour l'Asie, financé sur des avances du Fonds australien de gestion des actifs confisqués, a été mis en place pour favoriser l'action collective au plan régional. Le symposium de Kuala Lumpur a révélé le grand intérêt que les juridictions invitées portaient à l'utilisation de ce nouveau dispositif. Le Secrétariat a déjà pris diverses initiatives dont, notamment : la création d'un répertoire de points de contact dans des domaines tels que l'échange d'informations et l'entraide judiciaire ; la préparation d'un manuel sur l'entraide judiciaire, l'extradition, etc. ; et une enquête sur les besoins de formation dans la région et les possibilités d'assistance technique de pays donateurs pour faciliter la coordination dans ce domaine. Il est également prévu d'organiser une réunion d'experts fin 1995 pour étudier l'évolution des méthodes de blanchiment de capitaux dans la région.

Europe centrale et orientale

91. Deux missions ont été effectuées en 1994. La première a eu lieu en République tchèque où le GAFI a organisé, à l'invitation de la Banque nationale tchèque, un séminaire sur les contre-mesures en matière de blanchiment de capitaux auquel ont participé des représentants de divers services gouvernementaux, de l'Association des banques et de la Chambre des commissaires aux comptes. Le gouvernement tchèque a élaboré un ensemble de trois textes législatifs sur le blanchiment de capitaux traitant respectivement des obligations et responsabilités du secteur financier, de la justice pénale et de son application, et de la confiscation. Le délit de blanchiment d'argent envisagé aurait un caractère général et ne se limiterait pas au trafic de stupéfiants. On espère que ces nouvelles lois seront promulguées d'ici l'été 1995.

92. La seconde mission a consisté en une nouvelle visite à Moscou pour étudier l'évolution de la situation depuis le séminaire du GAFI de 1993. Des réunions ont eu lieu avec divers services gouvernementaux et le Conseil de la Fédération. La législation sur le blanchiment de capitaux est maintenant élaborée, mais l'incertitude règne quant à la date et à la forme de sa promulgation.

93. Le GAFI a également été invité à prendre part à la Conférence du Conseil de l'Europe sur le blanchiment de l'argent, qui s'est tenue fin 1994. A l'occasion de cette conférence, la délégation du GAFI a pu rencontrer de façon bilatérale un grand nombre de gouvernements d'Europe centrale et orientale.

Caraïbes

94. Dans la région des Caraïbes, conformément à la stratégie convenue, le GAFI s'est attaché à apporter le soutien nécessaire au Groupe d'action financière des Caraïbes (GAFIC), plutôt qu'à prendre des initiatives autonomes. Le GAFIC est maintenant tout à fait opérationnel, et deux évaluations mutuelles de membres de ce groupe -- les îles Caymans et Trinidad et Tobago -- ont déjà été réalisées. Au cours de ce cycle, le GAFIC a tenu deux réunions dont une au niveau ministériel à la fin mai.

Amérique du Sud

95. Les activités du GAFI dans cette région ont été menées en partenariat avec la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues (CICAD) de l'Organisation des Etats américains. Le GAFI et la CICAD ont organisé à l'automne 1994 deux séminaires sous-régionaux sur le blanchiment de l'argent, plus particulièrement centrés sur le secteur financier. Le premier séminaire s'est tenu à Buenos Aires avec la participation de représentants de l'Argentine, du Brésil, du Chili, de l'Uruguay et du Paraguay. Le second a eu lieu à Quito en présence de délégations de l'Equateur, de la Bolivie, de la Colombie, du Mexique, de Panama, du Pérou et du Vénézuéla.

96. La lutte contre le blanchiment de capitaux a également été au coeur des débats du Sommet des Amériques qui s'est tenu à Miami en décembre 1994. Il a été convenu à cette occasion qu'une initiative panaméricaine devait être prise dans ce domaine, et une réunion d'experts a déjà été organisée en vue de préparer une réunion ministérielle à l'automne 1995.

Afrique

97. Une mission du GAFI s'est rendue à Rabat et à Casablanca en mars 1995 pour s'entretenir avec les services gouvernementaux marocains et l'Association des banques marocaines. L'objet principal de la mission était d'évaluer la situation du blanchiment de l'argent au Maroc et les contre-mesures existantes ou prévues. Les opinions sur le blanchiment de l'argent dans ce pays diffèrent et il existe encore peu de contre-mesures spécifiques. Toutefois, le Maroc a clairement exprimé son adhésion aux Recommandations du GAFI et a élaboré un projet de loi visant à faire du blanchiment de l'argent de la drogue un délit, mais ce projet doit encore être soumis au Parlement. Il a été convenu que le dialogue entre le GAFI et le Maroc devait être poursuivi.

98. En mai 1995, le Secrétariat du GAFI a également effectué une visite préliminaire en Egypte, en prévision d'une véritable mission ultérieurement cette année.

Coopération avec les organisations régionales et internationales

99. En vue de promouvoir la coordination des activités des organismes régionaux et internationaux concernés par la lutte contre le blanchiment de l'argent, le GAFI a organisé des réunions régulières de ces derniers. Ces réunions ont examiné des projets de programmes de travail et d'initiatives visant à éliminer les doubles emplois et à renforcer les efforts de chacun. Au cours du GAFI-VI, nous avons en particulier resserré nos liens avec les institutions financières internationales -- le FMI et la Banque mondiale. Le FMI procède actuellement à une étude des aspects économiques du blanchiment de capitaux, dont on espère qu'elle sera terminée cette année.

100. Le GAFI participe également à diverses activités organisées par ces organismes au cours de la période 1994-1995. Outre la Conférence du Conseil de l'Europe sur le blanchiment de l'argent dont il a été fait état précédemment, des représentants du GAFI ont également pris part à des réunions du Groupe des autorités de contrôle bancaire des centres extra-territoriaux, de la CICAD, du PNUCID, ainsi qu'à trois événements d'importance majeure organisés ou parrainés par le Service de la prévention du crime et de la justice pénale de l'ONU -- La Conférence internationale sur la prévention et le contrôle du blanchiment de capitaux et de l'utilisation des produits du crime : une approche globale (Courmayeur, Italie, juin 1994) ; la Conférence ministérielle mondiale sur la criminalité transnationale organisée (Naples, Italie, novembre 1994) ; et le Neuvième congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants (Le Caire, Egypte, avril-mai 1995).

Centres financiers extra-territoriaux

101. Au cours de l'année, le GAFI a réexaminé la question de sa politique à l'égard des centres financiers extra-territoriaux non membres. L'objectif du GAFI vis-à-vis de ces centres est fondamentalement le même que pour tous les autres centres financiers -- les persuader d'adhérer aux Recommandations du GAFI et de les mettre en oeuvre. De nombreux centres extra-territoriaux appartiennent en fait déjà à des organismes tels que le GAFIC, le Commonwealth ou le Groupe des autorités de contrôle bancaire des centres extra-territoriaux. Ils ont déjà en tant que tels pris des engagements dans ce sens (même si il faut noter que le Groupe des autorités de contrôle bancaire des centres extra-territoriaux réunit des services de contrôle et non des gouvernements) et sont soumis au

moins à une procédure d'auto-évaluation. Le GAFIC a également lancé sa propre procédure d'évaluation mutuelle. Les résultats des évaluations des territoires dépendants de la couronne britannique -- Guernesey, Jersey et l'Ile de Man -- réalisées par une équipe d'examineurs dirigée par le Royaume-Uni, ont été présentés en juin 1995 lors de la réunion plénière du Groupe. En outre, le GAFI entretient déjà des contacts -- directement ou par l'intermédiaire des services d'un de ses membres -- avec la plupart des centres extra-territoriaux qui n'appartiennent à aucune de ces trois organisations.

102. Il a donc été décidé que le GAFI ne devait pas, de façon générale, prendre d'initiatives propres à l'égard des centres extra-territoriaux. Le groupe apportera son soutien aux autres organisations dans leurs actions et concentra ses efforts sur les centres qui n'appartiennent à aucune structure existante. Il cherchera à obtenir de certains membres du Groupe des autorités de contrôle bancaire des centres extra-territoriaux, dont les gouvernements n'ont pas encore adhéré aux recommandations du GAFI, la confirmation qu'ils sont déterminés à prendre des mesures contre le blanchiment de capitaux. Il est également prévu d'explorer avec ce groupe la possibilité de procéder à des évaluations mutuelles de ceux qui ne sont pas encore soumis à ce processus. D'autres actions seront déterminées selon une approche au cas par cas.

Domaines prioritaires d'action pour le reste de l'année 1995

103. Pour les six mois à venir, les actions en matière de relations extérieures envisagées par le GAFI se présentent comme suit :

(a) Asie

104. Une mission en République populaire de Chine est prévue en août. Des contacts bilatéraux avec l'Indonésie, la République de Corée, les Philippines et la Thaïlande devraient également être pris. Le troisième Symposium sur le blanchiment de capitaux en Asie se tiendra à Tokyo en décembre.

(b) Europe centrale et orientale

105. Compte tenu des diverses initiatives prévues dans cette région par le Conseil de l'Europe et la Commission européenne (dans le cadre du programme PHARE), le GAFI prévoit de limiter ses actions au suivi des progrès réalisés par la Russie et la République tchèque dans la mise en oeuvre de mesures contre le blanchiment. Une mission en Bulgarie est également programmée.

(c) Afrique

106. Une mission sera envoyée au Caire en octobre pour s'entretenir avec les services gouvernementaux égyptiens. Il est également prévu de tenir ultérieurement dans l'année, une conférence à l'intention de certains pays d'Afrique de l'Ouest, laquelle devrait être suivie par un séminaire à destination des pays d'Afrique australe au début 1996.

(d) Caraïbes et Amérique du Sud

107. Aucune action spécifique du GAFI n'est prévue dans ces régions, mais le Groupe d'Action continuera à suivre de près l'initiative lancée par le Sommet des Amériques de 1994 en matière de blanchiment de capitaux.

CONCLUSION

108. Cela fait maintenant tout juste plus de cinq ans que le GAFI a publié son premier rapport qui présentait les quarante Recommandations pour lutter contre le blanchiment de capitaux. D'importants progrès ont été réalisés au cours de cette période, tant chez les membres du GAFI qu'ailleurs. Les politiques de lutte contre le blanchiment des membres du Groupe se sont fortement rapprochées et des améliorations ont, en particulier, été apportées cette année dans la mise en oeuvre des Recommandations relatives au rôle du secteur financier. La plupart des membres ont maintenant atteint ou sont prêts d'atteindre un niveau acceptable. Au niveau de la communauté internationale dans son ensemble, la conscience de la menace que représente le blanchiment de capitaux, est maintenant générale. De plus en plus de pays à travers le monde prennent des mesures pour lutter contre ce phénomène, et l'on constate également une mobilisation générale des organisations internationales et régionales. Notre connaissance de l'évolution des méthodes de blanchiment de capitaux a également progressé énormément.

109. Toutefois, les travaux du GAFI sont loin d'être achevés. Même chez ses membres, il reste encore quelques insuffisances en matière de respect des recommandations et certains membres doivent en particulier prendre d'urgence des mesures pour veiller à atteindre sans plus tarder le niveau minimum nécessaire. La Nouvelle Zélande a actuellement deux projets de loi déposés devant son Parlement qui introduiront un délit très large de blanchiment de capitaux et un vaste éventail de mesures relatives au secteur financier et aux mouvements transfrontaliers de devises. Il est prévu de promulguer cette législation à la fin de l'année. La Grèce a déjà érigé le blanchiment de capitaux en délit pénal, mais elle doit encore se conformer à un nombre important de recommandations financières. Elle possède désormais un projet de législation traitant des mesures anti-blanchiment dans le secteur financier. Il est évidemment très important que cette législation soit promulguée aussi vite que possible. Jusqu'à présent, la Turquie a mis en oeuvre très peu de recommandations. La Turquie dispose d'un projet de loi contre le blanchiment de l'argent, mais elle n'est pas en mesure de préciser le moment probable de sa promulgation. L'adoption de cette législation doit être accélérée sous le sceau de l'urgence. Le GAFI continuera à suivre de près les résultats de ses membres quant à l'application des recommandations, mais en s'attachant désormais plutôt à l'évaluation de l'efficacité des lois et des systèmes en vigueur, laquelle constitue la priorité du second cycle d'évaluation mutuelle qui débutera en 1996. En outre, le GAFI continuera à insister auprès de ses membres pour qu'ils établissent des contacts bilatéraux satisfaisants entre services opérationnels, et pour développer des accords de coopération de façon à renforcer la lutte internationale contre le blanchiment de capitaux.

110. Parallèlement, il est essentiel de maintenir et d'accélérer le rythme des efforts de lutte contre le blanchiment de l'argent au niveau mondial. L'objectif du GAFI reste de persuader tous les pays possédant des centres financiers importants d'adopter et de mettre en oeuvre ses recommandations. En coopération avec d'autres organismes internationaux, le GAFI poursuivra à cet effet un programme actif de contacts avec les pays tiers.

111. Dans la mesure où le blanchiment de capitaux est une activité dynamique, il est également indispensable de suivre attentivement l'évolution de ses tendances et techniques. Nous devons en particulier élargir notre connaissance des méthodes de blanchiment utilisées dans les pays non membres et étudier les conséquences dans ce domaine des nouvelles technologies et des systèmes de paiement alternatifs. Enfin, et ce n'est pas la moindre tâche, il nous faut au vu de l'expérience des cinq années passées dresser l'inventaire des quarante Recommandations de 1990.

112. Ces tâches seront poursuivies durant le GAFI-VII, qui commence le 1er juillet 1995, sous la présidence des Etats-Unis.

ANNEXE

NOTE INTERPRETATIVE AUX RECOMMANDATIONS 9 et 10 CONCERNANT LES MESURES DE LUTTE CONTRE L'UTILISATION DES BUREAUX DE CHANGE DANS LES OPERATIONS DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX

Introduction

1. Les bureaux de change constituent un maillon important de la chaîne du blanchiment des capitaux, car il est difficile de retrouver l'origine des fonds après que ceux-ci aient été changés. Les exercices de typologies menés par le GAFI ont révélé une progression du recours aux bureaux de change dans les opérations de blanchiment. Il est donc important de prendre des contre-mesures efficaces dans ce domaine. La présente note interprétative précise la mise en oeuvre des recommandations du GAFI concernant le secteur financier et les bureaux de change et, lorsque c'est opportun, définit les options en la matière.

Définition des bureaux de change

2. Aux fins de la présente note, les bureaux de change sont définis comme des institutions effectuant des opérations de change manuelles (en espèces, par chèque ou au moyen de cartes de crédit). Les opérations de change qui ne constituent que l'accessoire de l'activité principale d'une entreprise ont déjà fait l'objet d'une note interprétative distincte adoptée par le GAFI-V³. Ce type d'opérations est donc exclu du champ d'application de la présente note.

Contre-mesures nécessaires applicables aux bureaux de change

3. Pour lutter contre l'utilisation des bureaux de change à des fins de blanchiment de capitaux, les autorités concernées devraient prendre des mesures leur permettant de connaître la totalité des personnes physiques et morales qui, dans leur activité professionnelle, se livrent à des opérations de change.
4. Les membres GAFI devraient, au minimum, disposer d'un système efficace par lequel les bureaux de change seraient connus ou déclarés auprès des autorités concernées (autorités de contrôle ou services opérationnels). L'un des moyens d'y parvenir pourrait consister à imposer aux bureaux de change de transmettre à une instance désignée une simple déclaration comportant des informations appropriées sur l'institution elle-même et ses dirigeants. L'instance en question pourrait alors soit délivrer un reçu, soit accorder une autorisation tacite : l'absence d'objection étant considérée comme une approbation.
5. Les membres du GAFI pourraient également envisager l'introduction d'une procédure d'autorisation formelle. Les personnes souhaitant ouvrir un bureau de change devraient alors déposer une demande auprès d'une instance désignée habilitée à accorder les autorisations au cas par cas. La demande d'autorisation devrait contenir les informations réclamées par les autorités

³ Note interprétative aux recommandations 10 et 11 du GAFI concernant les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux au moyen d'activités financières exercées par des institutions non-financières.

et comporter au moins des renseignements détaillés sur l'institution candidate et ses dirigeants. L'autorisation serait accordée sous réserve que le bureau de change satisfasse aux conditions précisées concernant ses dirigeants et ses actionnaires et, notamment, aux critères "de compétence et d'honorabilité".

6. Une autre formule envisageable consisterait en une combinaison de procédures de déclaration et d'autorisation. Les bureaux de change devraient notifier leur existence à une instance désignée, sans avoir pour autant à attendre une autorisation avant de pouvoir entamer leurs activités. L'instance en question serait libre d'appliquer les critères "de compétence et d'honorabilité" à la gestion des bureaux de change après que ceux-ci aient entamé leurs activités et, le cas échéant, de leur interdire de poursuivre celles-ci.

7. En cas d'obligation par les bureaux de change de se soumettre à une déclaration d'activité ou de déposer une demande d'enregistrement, l'instance désignée (qui pourrait être soit un organisme public soit une organisation auto-réglémentée) pourrait être habilitée à publier la liste des bureaux de change enregistrés. Il lui faudrait, au minimum, tenir un répertoire (informatisé) des bureaux de change. Cette instance serait également habilitée à engager des actions contre les bureaux de change exerçant leur activité sans avoir déposé de déclaration ou avoir été enregistrés.

8. Comme il est envisagé dans les recommandations 9 et 10 du GAFI, les bureaux de change devraient être soumis à la même réglementation contre le blanchiment de capitaux que les autres institutions financières. Les recommandations du GAFI en matière financière devraient donc être appliquées aux bureaux de change. Celles concernant les obligations d'identification, la notification des transactions suspectes, l'obligation de diligence et la conservation des documents revêtent une importance particulière.

9. Pour s'assurer de l'application effective par bureaux de change des prescriptions en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux, il conviendrait de mettre en place et de maintenir des mécanismes de contrôle du respect de ces prescriptions. Lorsqu'il existe un organisme d'enregistrement des bureaux de change ou un organisme qui reçoit les déclarations d'activité des bureaux de change, celui-ci pourrait assurer cette fonction. Mais le contrôle pourrait être également confié à d'autres instances désignées (qui l'exerceraient soit directement, soit par l'intermédiaire de tiers tels que des sociétés d'audit privées). Des mesures appropriées devraient être prises à l'encontre des bureaux de change qui ne respectent pas les prescriptions en matière de lutte contre le blanchiment.

10. Le secteur des bureaux de change tend à être inorganisé et dépourvu (contrairement aux banques) d'organismes représentatifs nationaux qui puissent servir d'intermédiaire dans les relations avec les autorités. Il importe donc que les membres du GAFI prennent des mesures efficaces pour veiller à ce que les bureaux de change soient au fait de leurs responsabilités en matière de lutte contre le blanchiment et assurer la transmission à cette profession les informations, telles que les lignes directrices relatives aux transactions suspectes. De ce point de vue, il serait utile d'encourager le développement d'organisations professionnelles.